Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/5746

21. 11. 89

Sachgebiet 93

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über den Öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche

Inhaltsübersicht

		Seite
1.	**Auftrag und Zuständigkeiten**	3
1.1	Auftrag	3
1.2	Zuständigkeiten	3
2.	**Ausgangslage**	4
2.1	Räumliche Abgrenzung	4
2.2	Situation des ÖPNV	4
2.3	Deutsche Bundesbahn	6
2.4	Finanzierung	6
2.5	Ordnungsrahmen	7
2.5.1	Zusammenarbeit	7
2.5.2	Sicherstellung eines ausreichenden ÖPNV-Angebots	8
2.5.3	Erfahrungen mit dem Ordnungsrahmen in den ÖPNV-Modellvorhaben	8
2.5.4	Schülerverkehr	9
2.6	Künftige Entwicklung der Nachfrage und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des ÖPNV	9
3.	**Ziele für die künftige Ausgestaltung des ÖPNV in der Fläche**	10
4.	**Maßnahmen**	11
4.1	Schienenpersonennahverkehr	11
4.1.1	Steigerung der Attraktivität	11
4.1.2	Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch vereinfachten Betrieb auf Nebenstrecken	11
4.1.3	Klarheit über das künftige Angebot durch Rahmenvereinbarungen der DB mit den Bundesländern	12
4.1.4	Kooperation Schiene/Straße	13

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Verkehr vom 20. November 1989 — A 22/20.00.15 — 30 — gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1985 — Drucksache 10/3488.

Seite

4.1.5 Übernahme von DB-Strecken durch nichtbundeseigene Eisenbahnen ... 13
4.1.6 Kabinettsbeschluß der Bundesregierung zum Bundesbahnbericht ... 13
4.1.6.1 Verbesserung des Ausgleichssystems für gemeinschaftliche Lasten im Nahverkehr der Deutschen Bundesbahn ... 14
4.1.6.2 Resultatsverantwortung im Schienenpersonennahverkehr der DB ... 14
4.1.6.3 Regierungskommission für die Deutsche Bundesbahn ... 14

4.2 Bundesbusbetriebe ... 15
4.2.1 Umwandlung ... 15
4.2.2 Abbau des Ausgestaltungsvorranges der Schienenunternehmen ... 15
4.2.3 Übertragung von Liniengenehmigungen auf Auftragsunternehmer und Betriebsführer ... 15
4.2.4 Flexibilität der Bundesbusunternehmen bei Verkehrsangeboten „vor Ort" ... 15
4.2.5 Kostenstruktur der Bundesbusunternehmen ... 16

4.3 Ordnungsrechtlicher Rahmen für den ÖPNV ... 16
4.3.1 Ausschöpfen der Möglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes ... 16
4.3.1.1 Zuständigkeiten ... 16
4.3.1.2 Genehmigungspraxis ... 16
4.3.2 Umgestaltung des Ausgleichs nach § 45a Personenbeförderungsgesetz und die Erstattung nach § 62 Schwerbehindertengesetz ... 17
4.3.3 Schülerverkehr ... 17
4.3.4 Neue Bedienungsformen ... 18

4.4 Investitionsförderung ... 18
4.4.1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ... 18
4.4.2 Strukturhilfegesetz ... 18

4.5 Forschung ... 18
4.5.1 Forschungsschwerpunkt „ÖPNV in der Fläche" ... 19
4.5.2 Modellvorhaben ... 19

5. Zusammenfassung und Ausblick ... 20

Anlagen 1—4 ... 21 bis 26

1. Auftrag und Zuständigkeiten

1.1 Auftrag

1. Der Deutsche Bundestag (BT) hat die Bundesregierung am 26. Juni 1985 aufgefordert, ein Konzept für die zukünftige Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche vorzulegen und dabei insbesondere folgende Bestandteile für erforderlich gehalten:

— angemessene finanzielle Abgeltung für die der Deutschen Bundesbahn (DB) auferlegten Leistungen durch den Bund,
— Kooperation der DB mit anderen Trägern des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), speziell in den Bereichen Netzplan, Fahrplan und Tarif,
— klare Aufgabenteilung und Abstimmung zwischen dem Schienen- und Busverkehr bei der DB,
— vereinfachter Betrieb auf DB-Nebenstrecken,
— Verbesserung des Verfahrensgangs der Entscheidungen bei Streckenstillegungsanträgen.

Dem Beschluß lag die Empfehlung und der Bericht des Ausschusses für Verkehr (BT-Drucksache 10/3488) zugrunde.

Zu den beiden letztgenannten Punkten hat der Bundesminister für Verkehr mit Schreiben vom 10. September 1986 dem Verkehrsausschuß einen Bericht zugesandt (Ausschuß-Drucksache 435).

2. Der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages hat am 25. Juni 1986 aus Anlaß der Beratungen des Entwurfs für ein „Sechstes Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)" (BT-Drucksache 10/3425) die Bundesregierung darüber hinaus aufgefordert,

— zusätzliche Erfahrungen hinsichtlich der Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit (§ 8 PBefG) und des Besitzstandsschutzes für Nahverkehrsunternehmen (§ 13 PBefG) zu sammeln,
— eine umfassendere Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes als Bestandteil des ÖPNV-Konzeptes vorzubereiten,
— den Abschluß weiterer Rahmenvereinbarungen zwischen der DB und den Ländern zu beschleunigen,
— die Auswirkungen der Rahmenvereinbarungen zu untersuchen und die Ergebnisse in das ÖPNV-Konzept einzubeziehen.

3. Die im Beschluß des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages gewünschten und einzeln aufgeführten Änderungen des PBefG wurden mit Ausnahme der Neuregelung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftomnibussen durch den Entwurf eines Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes eingeleitet. Im übrigen konnte die Bundesregierung in der Zeit nach den Bundestagsbeschlüssen durch ein Bündel von Maßnahmen die Ausgangsvoraussetzungen im ÖPNV verbessern.

4. Eine Reihe weiterer Maßnahmen, die in den Beschlüssen des Deutschen Bundestages und des Verkehrsausschusses aufgeführt sind, sind eingeleitet, fortgeführt bzw. inzwischen ausgeführt. Dies gilt vor allem für die Gestaltungselemente im Bereich der Deutschen Bundesbahn.

5. Eine weitere wichtige Verbesserung erfuhr der ÖPNV in der Fläche durch die seit dem 1. Januar 1988 wirksame Einführung der Förderung von Omnibussen in das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Mit dem sog. Strukturhilfegesetz vom 20. Dezember 1988 gewährt der Bund einer Reihe von Ländern ab 1989 für zehn Jahre Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in Höhe von jährlich 2,45 Mrd. DM.

6. Der vorliegende Bericht stellt die Vorstellungen der Bundesregierung über den ÖPNV in der Fläche auch im Lichte der zwischenzeitlich bereits erreichten Ergebnisse dar.

1.2 Zuständigkeiten

7. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe auf dem Gebiet des ÖPNV ist grundsätzlich Sache der Länder (vgl. Artikel 30 Grundgesetz [GG]).

8. Der Bund hat nach Artikel 73 Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die „Bundeseisenbahnen" und nach Artikel 74 Nr. 22 und Nr. 23 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für den „Straßenverkehr" und die „Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind". Von seiner Gesetzgebungszuständigkeit hat der Bund mit dem Erlaß des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), des Bundesbahngesetzes (BbG) und des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) Gebrauch gemacht. Diese Gesetze enthalten neben den Landeseisenbahngesetzen den rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmen für den ÖPNV auf Schiene und Straße.

9. Die Aufgabenzuständigkeit des Bundes ist nach Artikel 87 GG beschränkt auf die Bundeseisenbahnen. Hierzu gehören zunächst die dem Fernverkehr dienenden Schienenbahnen der DB.

10. Örtlicher und nachbarörtlicher Verkehr gehört grundsätzlich nicht zu den Aufgaben des Bundes.

11. Während das Grundgesetz für den vorgenannten Verkehr eine eindeutige Zuordnung der Aufgabenverantwortung erlaubt, ist eine Zuordnung von Schienenverkehr, der über den Orts- und Nachbarortsverkehr hinausgeht, aber keinen Fernverkehr darstellt, nicht mit gleicher Deutlichkeit möglich. Ein wichtiger Anhaltspunkt für die Zuständigkeit des Bundes kann die Intensität der Verflechtung des jeweiligen Schie-

nenverkehrs der DB mit ihrem Fernverkehr sein. Nichtbundeseigene Schienenbahnen gehören jedenfalls zur Aufgabenverantwortung der Länder.

12. Der Umfang der Aufgabenverantwortung im Eisenbahnverkehr ergibt sich sowohl für den Bund als auch für die Länder aus § 4 AEG. Bei der Erfüllung der Aufgaben sind wirtschaftliche Grundsätze zu wahren sowie das allgemeine Wohl und das öffentliche Verkehrsbedürfnis zu beachten. In Grenzfällen kann sich die Aufgabenverantwortung von Bund und Ländern überlagern. Dies ist z. B. bei S-Bahnen der Fall. Bund und Länder haben in solchen Fällen den Umfang ihrer Aufgabenverantwortung nach dem Maß ihrer Zuständigkeiten durch Vereinbarungen geregelt. Dabei kann sich jede Gebietskörperschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Verkehrsmittel der anderen Gebietskörperschaft bedienen. Bund und Länder handeln insoweit im Rahmen ihrer jeweiligen, sich überlagernden und durch das Grundgesetz vorgegebenen Aufgaben.

13. Soweit die DB Schienenersatzverkehr auf der Straße betreibt, verpflichtet sie sich zu einem dem Bedarf entsprechenden Verkehrsangebot für einen bestimmten Zeitraum. Bei allen übrigen Busverkehren besteht unabhängig von den Eigentumsverhältnissen keine Aufgabenverantwortung des Bundes.

14. Weil die Gestaltung des ÖPNV zu großen Teilen, wenngleich nicht vollständig, Sache der Länder, Kreise und Gemeinden ist, ergeben sich vielfältige Probleme in Abgrenzung von Aufgaben- und Finanzlasten. Eine dauerhafte Lösung dieser Probleme ist äußerst schwierig; sie würde auch verfassungsrechtliche Fragen berühren. Die Bundesregierung hat sich deshalb entschlossen, durch eine Vielzahl abgestimmter Einzelmaßnahmen schon heute eine verbesserte Zusammenfassung verschiedener Zuständigkeiten innerhalb regionaler Verkehrskonzepte zu ermöglichen. Die auf der Grundlage des Kabinettbeschlusses vom 1. Februar 1989 zum Bundesbahnbericht von der Bundesregierung am 12. Juli 1989 eingerichtete Bundesbahnkommission wird bis 1991 vor allem Fragen zur Rolle der Deutschen Bundesbahn, der Abgrenzung der Leistungsbereiche sowie die Voraussetzungen für rationelle und anforderungsgerechte Aufgabenerfüllung klären und Lösungsmöglichkeiten vorschlagen.

2. Ausgangslage

2.1 Räumliche Abgrenzung

15. Eine allgemein gültige Definition für den Begriff „Fläche" gibt es nicht.

In Anlehnung an den Folgekostenbericht 1986 (BT-Drucksache 10/6773) wird im vorliegenden Konzept als „Fläche" das Gebiet außerhalb der elf Verkehrsballungsräume betrachtet. Die Verkehrsballungsräume umfassen die Verdichtungsräume Berlin (West), Hamburg, Hannover, Bremen, Rhein-Ruhr, Rhein-Sieg, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart, Nürnberg und München.

16. Die folgende Übersicht verdeutlicht die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Regionstypen:

	Fläche	Bevölkerung	Einwohner/km²	ÖPNV-Anteil
Verkehrsballungsräume	*16,6 %*	*43,5 %*	643	*63 %*
Fläche (ländliche Räume, Klein- und Mittelstädte)	*83,4 %*	*56,5 %*	166	*37 %*

Dabei ist die Fläche in sich unterschiedlich strukturiert.

2.2 Situation des ÖPNV in Verdichtungsräumen und in der Fläche

17. Die Gesamtbevölkerung, deren Struktur und räumliche Verteilung stellt für das Aufkommen und die Entwicklung im ÖPNV die wichtigste Einflußgröße dar. In der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) leben derzeit rd. 61 Mio. Personen, rd. 27 Mio. leben in Verdichtungsräumen, 34 Mio. in der Fläche.

18. Das gesamte Verkehrsaufkommen unter Einschluß des Fernverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) ist im Zeitraum 1970—1988 von 30,7 Mrd. auf 38,6 Mrd. beförderter Personen angestiegen. Die Zahl der Fahrgäste im ÖPNV stieg in diesem Zeitraum zunächst von rd. 7 Mrd. auf 7,7 Mrd. (1981) an, um dann auf 6,4 Mrd. beförderter Personen im Jahre 1988 abzusinken. Die Fläche ist hiervon besonders betroffen. Von 1980 bis 1988 nahm dort die Zahl der Fahrgäste um rd. 20 % ab, in den Verdichtungsräumen um ca. 8 %.

19. Die prozentualen Verkehrsrückgänge im ÖPNV beziehen sich auf unterschiedlich hohe Ausgangswerte in Verdichtungsräumen und in der Fläche. Bezogen auf ÖPNV-Fahrten je Einwohner ergibt sich in den Ballungsräumen pro Jahr eine Fahrtenhäufigkeit von über 200, in der Fläche von unter 80 Fahrten. Zwischen 8 und 38 von 100 motorisierten Fahrten im Nahbereich werden je nach Region mit dem ÖPNV durchgeführt.

20. Das ÖPNV-Aufkommen wird neben der Bevölkerungsentwicklung in starkem Maße durch die Pkw-Verfügbarkeit beeinflußt. Im Zeitraum 1970—1988 stieg der Pkw-Bestand von 13,9 Mio. auf rd. 28,9 Mio. Fahrzeuge an. Dabei ist in der Fläche der Pkw-Bestand bezogen auf die Bevölkerungszahl mit derzeit 490 Pkw je 1 000 Einwohner überdurchschnittlich (Verdichtungsräume 474 Pkw je 1 000 Einwohner).

21. 34 Mio. der rd. 49 Mio. Einwohner über 18 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verfügen über einen Pkw-Führerschein, rd. 70% aller Haushalte besitzen einen Pkw.

22. Die Leistungen im ÖPNV werden in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) durch rd. 5 700 Verkehrsunternehmen erbracht, von denen ca. 2 200 Linienverkehr betreiben. Die Trägerschaften sind hierbei sehr unterschiedlich und reichen von ca. 2 000 rein privaten Verkehrsunternehmen über rd. 170 kommunale Eigenbetriebe bzw. gemischtwirtschaftliche Unternehmen bis hin zum Unternehmen Deutsche Bundesbahn.

23. Die verschiedenen Unternehmensformen sind unterschiedlich stark im ÖPNV der Fläche tätig. Z. B. bieten die privaten Verkehrsunternehmen ihre Leistungen nahezu ausschließlich in der Fläche an.

ÖPNV 1987	Zahl der Unternehmen	Strecken-/ Linienlänge km	Zahl der Busse insgesamt	Zahl der Busse darunter angemietet	beförderte Personen Mio.	Personenkilometer Mrd.	Leistungsanteil Fläche in %
Private Unternehmen	5 426 (2 017)[1]	273 886	33 848 (9 889)[2]	1 413	506	7,7	*100*
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	170	52 767 (1 826)[3]	16 560	2 794	4 284	24,1	*25*
NE-Eisenbahnen	46	20 341 (949)[3]	2 569	501	268	2,4	*85*
Regionalverkehrsgesellschaften	7	51 785	2 674	1 270	168	2,4	*88*
Bahnbus	1	118 610	10 907	7 876	609	7,1	*88*
DB-Schienenverkehr		20 865[4] (1 230)[5]	—	—	865 (617)[5]	13,9 (8,8)[5]	*47*
Insgesamt	5 650	538 245	65 558	13 854	6 700	57,6	

1) darunter private Unternehmen mit Linienverkehr
2) darunter nur im Gelegenheitsverkehr eingesetzte Busse
3) darunter Stadtbahn, Straßenbahn, Eisenbahn
4) Schienenstrecken DB-Personenverkehr
5) darunter S-Bahn-Strecken

24. Ein wesentlicher Nutzerkreis des ÖPNV sind Schüler, Studenten und Auszubildende. Sie sind in besonderem Maße auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen. Ihre Gesamtzahl beträgt 10,1 Mio. Personen und verteilt sich zu 42% auf Verkehrsballungsräume und 58% auf die Fläche. In den Kernstädten beträgt ihr Anteil an der Gesamtzahl der ÖPNV-Beförderungen rd. 21%, im besonders schwach besiedelten Teil der Fläche, dem ländlichen Raum, fast 60%. Die Zahl der Schüler, Studenten und Auszubildenden ist im Zeitraum 1980/88 in Verdichtungsräumen und in der Fläche insgesamt um rd. 20% gesunken.

25. In den Verkehrsballungsräumen wird der Schülerverkehr nahezu ausschließlich im allgemeinen Linienverkehr abgewickelt. In der Fläche und speziell im ländlichen Raum erfolgt die Beförderung teilweise im Rahmen des freigestellten Schülerverkehrs. Durch die gesonderte Beförderung der Schüler fehlt in bestimmten Bereichen der Fläche die Grundlage für einen öffentlichen Linienverkehr.

26. Als Folge des starken Rückgangs der Fahrgastzahlen haben sich in verkehrsschwachen Zeiten und Räumen neue Bedienungsformen entwickelt. Dabei handelt es sich um einen bedarfsgesteuerten Betrieb

mit kleineren Fahrzeugen, die mehr oder weniger losgelöst von einer starren Linienführung operieren. Mit zahlreichen Varianten wird z. B. in mehr als 40 Räumen die bekannteste unkonventionelle Form, das Anrufsammeltaxi, erfolgreich eingesetzt (siehe Anlage 1).

2.3 Deutsche Bundesbahn

27. Das Gesamtstreckennetz der DB, auf dem Schienenpersonennahverkehr betrieben wird, ist rd. 21 000 km lang; mehr als zwei Drittel davon liegen außerhalb der Verkehrsballungsräume. In diesem Teil des Netzes wird jedoch nur rund ein Viertel aller Personen im Schienenpersonennahverkehr befördert.

28. Die Entwicklung in der Fläche hat auf den Schienenverkehr besonders nachhaltige Auswirkungen. Während in den Verkehrsballungsräumen die Fahrgastzahlen im Schienenpersonennahverkehr von 1980 bis 1987 um rd. 5 % stiegen, ergab sich im übrigen Netz ein Rückgang von rd. 33 %. Diese schon längerfristig feststellbare Entwicklung hat zu Angebotsreaktionen der DB geführt. So wurden zwischen 1960 und Ende 1988 im Reisezugbetrieb 8 093 Streckenkilometer zur Umstellung auf Busbedienung genehmigt. Durch diese Maßnahmen sowie die zusätzliche Aufgabe von schwach genutzten Haltepunkten wurden im gleichen Zeitraum etwa 900 Gemeinden von der Umstellung der Schienenanschlüsse auf Busbedienung berührt. Durch siedlungsnähere Linienführung und zusätzliche Haltepunkte ist allerdings dabei die Verkehrserschließung in vielen Gemeinden verbessert worden.

29. Trotzdem sind die Defizite im Schienenpersonennahverkehr der DB im Zeitraum 1960 bis 1981 von rd. 1,8 Mrd. DM auf ihren Höchststand von 4,5 Mrd. DM gestiegen und belaufen sich derzeit auf rd. 4 Mrd. DM. Obwohl in der Fläche nur ein Viertel des Beförderungsaufkommens erbracht wird, entfallen zwei Drittel des Defizits auf die Fläche. Entsprechend leistet der Bund derzeit für jeden Fahrgast in der Fläche das Mehrfache dessen, was er in den Verkehrsballungsräumen dafür aufwendet. Nur zum Teil kann dieser Unterschied durch die in der Fläche höheren durchschnittlichen Beförderungsweiten begründet werden.

30. Die Sondervermögen des Bundes, Bundesbahn und Bundespost, sind mit den Geschäftsbereichen Bahnbus sowie den Regionalverkehrsgesellschaften zumeist in Ergänzung des DB-Schienenverkehrs auch im Straßenpersonennahverkehr tätig. Teilweise haben die Bundesbusbetriebe infolge von Streckenstillegungen Aufgaben der Schiene übernommen. Mit rd. 780 Mio. beförderter Personen erreichen sie einen Anteil am gesamten ÖPNV von ca. 12 %. Zu fast 90 % wird diese Leistung außerhalb der Verkehrsballungsräume erbracht. Die Bundesbusbetriebe setzen rd. 13 600 Busse ein, von denen ca. 9 000 Fahrzeuge durch Auftragsunternehmer bereitgestellt werden. Diese Arbeitsteilung kann zu einem kostendeckenden Betrieb der Bundesbusbetriebe beitragen, im Einzelfall aber auch ordnungsrechtliche Probleme aufwerfen, wenn das Auftragsunternehmen eine Linie gerne selber mit eigener Genehmigung betreiben möchte. Auch die Bundesbusbetriebe sind von zurückgehenden Fahrgastzahlen betroffen. Das Ziel, auch künftig ein ausreichendes Beförderungsangebot bereitzustellen, erfordert strukturelle Anpassungen bei der Unternehmensorganisation.

2.4 Finanzierung

31. Im ÖPNV können seit langem in weiten Bereichen keine kostendeckenden Fahrpreise mehr gefordert werden. Da der ÖPNV jedoch neben der individuellen Beförderungsleistung für den Fahrgast gemeinwirtschaftliche Leistungen für die Allgemeinheit erbringt, haben Bund, Länder und Gemeinden ein umfangreiches Finanzierungssystem entwickelt, das sich wie folgt darstellt:

1. Ausgleich von Verlusten
2. Ertrags- und kostenwirksame Finanzierungshilfen
   - Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenpersonennahverkehr gemäß EG-VO 1191/69
   - Weitere dem Personennahverkehr der DB zurechenbare Bundesleistungen
   - Ausgleich von Leistungen im Ausbildungsverkehr gemäß § 45 a PBefG und § 6 a AEG und im freigestellten Schülerverkehr
   - Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten gem. Schwerbehindertengesetz (SchwbG)
   - Betriebskostenzuschüsse für besondere Leistungen
   - Minderung der Umsatzsteuer für Verkehrseinnahmen
   - Erlaß der Kraftfahrzeugsteuer
3. Investitionshilfen
   - Zuwendungen gemäß GVFG und den Fördergesetzen der Länder.
   - Investitionszuschüsse des Bundes zugunsten des Nahverkehrs der DB außerhalb des GVFG.
   - Strukturhilfegesetz vom 20. Dezember 1988

32. Die finanziellen Leistungen von Bund, Ländern und Gemeinden für den ÖPNV verteilten sich im Jahre 1987 auf die 11 Verkehrsballungsräume und die Fläche wie folgt:

1987[1]	Bund			Länder/Gemeinden		
	Verkehrs-ballungs-räume	Fläche	Gesamt	Verkehrs-ballungs-räume	Fläche	Gesamt
	— Mio DM —					
Verlustausgleich	333,4	455,7	789,1	1 269,8	381,4	1 651,2
Ertrags- und kostenwirksame Leistungen	1 254,7	2 572,8	3 827,5	2 163,1	984,3	3 147,4
Zwischensumme	1 588,1	3 028,5	4 616,6	3 432,9	1 365,7	4 798,5
Investitionshilfen	1 295,2	162,0	1 457,2	1 205,3	222,4	1 427,7
Zusammen	2 883,3 *47,5 %*	3 190,5 *52,5 %*	6 073,8 *100 %*	4 639,2 *74,5 %*	1 588,1 *25,5 %*	6 226,3 *100 %*
Insgesamt	12 300					

[1]) Aufteilung der Beträge auf die Gebietskategorien z. T. auf der Grundlage einer in 1983 durchgeführten statistischen Erhebung

In den vorgenannten Beträgen sind Bundesleistungen in Höhe von rd. 1,5 Mrd. DM nicht enthalten, die der Angleichung von Wettbewerbsbedingungen für das Gesamtunternehmen Deutsche Bundesbahn dienen und rein rechnerisch dem Schienenpersonennahverkehr zugeordnet werden können. Nicht berücksichtigt sind ferner Aufwendungen der Länder und Gemeinden für Schülerfahrkarten und den freigestellten Schülerverkehr. Unter Berücksichtigung auch dieser vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung auf rd. 2 Mrd. DM[2]) geschätzten Leistungen, würde sich die Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte für den ÖPNV in 1987 auf rd. 16 Mrd. DM belaufen.

Die innerhalb des gesamten Finanzierungssystems bewirkten Leistungen der einzelnen Gebietskörperschaften ergänzen einander.

33. Der Bund setzt rd. 53 % seiner Mittel für den ÖPNV in der Fläche ein. Dabei liegt der Schwerpunkt bei Ausgleichsleistungen für den Schienenpersonennahverkehr. Anders sieht das Bild bei den Investitionshilfen aus, die zu rd. 90 % in die Verkehrsballungsräume fließen, vor allem zur Finanzierung der dort notwendigen Schnellbahnvorhaben. Die Investitionsmittel in der Fläche verteilen sich auf eine Vielzahl kleinerer Vorhaben. Dort wurden im Zeitraum 1967—1988 z. B. 370 Zentrale Omnibusbahnhöfe und rd. 690 Omnibusbetriebshöfe mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 2 Mrd. DM gefördert. 59 % aller ÖPNV-Vorhaben entfielen auf die Fläche.

34. Die Länder beteiligen sich in unterschiedlicher Form an der Finanzierung des ÖPNV, z. B. in Nahverkehrsprogrammen, mit Investitionsleistungen oder Mitteln für den Schülerverkehr. Von den finanziellen Leistungen der Länder und Gemeinden fließen rd. 75 % in die Verkehrsballungsräume, hier vor allem in den Verlustausgleich bei kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Nur ein Teil der Gebietskörperschaften in der Fläche hat sich bisher zur Übernahme von Defiziten im ÖPNV bereitgefunden. Deshalb wird in der Fläche der ÖPNV — vom Schienenpersonennahverkehr der DB abgesehen — von den dort überwiegend tätigen privaten und bundeseigenen Unternehmen nur in dem Umfang aufrechterhalten, wie er innerhalb ihrer Betriebe zu insgesamt kostendeckenden Erlösen führt.

35. Die Entwicklung der Kostenunterdeckung und der finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand ist im „Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im ÖPNV (Folgekostenbericht 1986)" dargestellt (BT-Drucksache 10/6773).

2.5 Ordnungsrahmen

2.5.1 Zusammenarbeit

36. In Verdichtungsräumen haben die kommunalen Gebietskörperschaften schon früh die Notwendigkeit eines ÖPNV-Angebotes „aus einer Hand" erkannt. Für größere Verdichtungsräume wurden Verkehrsverbünde bzw. verbundähnliche Zusammenschlüsse gebildet. Auf vertraglicher Basis werden hierbei Liniennetz, Fahrplan, Tarif, Einnahmenaufteilung und Zuschüsse Dritter zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften geregelt. Trotz Beibehaltung des linienbezogenen Konzessionssystems entsteht eine nach den verkehrlichen Erfordernissen neu gestaltete Verkehrsbedienung, bei der die Konzessionen von den kooperierenden Unternehmen nach Vorgaben der Verbundgesell-

[2]) Vgl. R. Ratzenberger, K.-D. Josel, W. Hahn, Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs, Ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft 21, München 1989

schaft gemeinschaftlich genutzt werden. Durch die weitgehende Einheit von Unternehmen und Gebietskörperschaft (häufig Eigentümer) bestehen hier andere Bedingungen als in der Fläche, wo das Spektrum der Verkehrsanbieter von privaten Omnibusunternehmen über das staatliche Unternehmen DB bis hin zu kommunalen Betrieben reicht.

37. Auch in der Fläche haben sich inzwischen zahlreiche Verkehrsgemeinschaften auf der Grundlage des geltenden Konzessionsrechts gebildet. Die vielfältigen, sich in Umfang und Intensität unterscheidenden Kooperationen reichen von bloßen Absprachen über die gegenseitige Anerkennung von Fahrausweisen bis zu Zusammenschlüssen zu Organisationen gesellschaftsrechtlichen Charakters mit gemeinsamer Tarifbildung und gemeinsamer Verkehrsbedienung. Allein an rd. 340 Kooperationen ist die DB beteiligt. Bei rd. 20 ÖPNV-Zusammenschlüssen ist eine umfassende, verbundähnliche Zusammenarbeit gewährleistet. Im Zonenrandgebiet sind nach dem Zonenrandförderungsgesetz Kooperationen der dem öffentlichen Verkehr dienenden Unternehmen bevorzugt zu fördern.

38. Der Bahnbus ist wesentlich häufiger an Kooperationen beteiligt als die Schiene. In letzter Zeit sind — vor allem in den mittleren Verdichtungsräumen — eine Reihe von Kooperationen zustande gekommen, die den Schienenpersonennahverkehr der DB einschließen (z. B.: Freiburg, Augsburg, Würzburg). Die Vorbereitungen solcher Kooperationen bedingen seitens der DB umfangreiche und langwierige Untersuchungen über die Einbindung der Schienentarife in regionale Absprachen und deren Auswirkungen auf das Wirtschaftsergebnis der DB sowie über die Abgrenzung zu dem generell geltenden Tarifsystem.

39. Trotz vieler Verbesserungen in der Fläche sind aber bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten zur Zusammenarbeit ausgeschöpft. Der Grund dafür liegt häufig in der Befürchtung, daß kooperationsbedingte Mindereinnahmen nicht durch Mehreinnahmen ausgeglichen werden. In vielen Fällen bedarf es daher eines Anstoßes von außen, z. B. durch Modellvorhaben oder eines Engagements von Gebietskörperschaften vor Ort. Die Genehmigungsbehörde kann Unternehmer zu einer Erweiterung oder Änderung des von ihnen betriebenen Verkehrs im Rahmen einer angestrebten Kooperation veranlassen, wenn dies dem Unternehmer „zumutbar" ist.

Eine Übersicht über ausgewählte Kooperationen enthält Anlage 2.

2.5.2 Sicherstellung eines ausreichenden ÖPNV-Angebotes

40. Der durch das Personenbeförderungsgesetz festgelegte Ordnungsrahmen, bestehend aus

- linienbezogenen Genehmigungen sowie
- Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht

dient dem Ziel, eine angemessene, möglichst attraktive Verkehrsbedienung sicherzustellen. Der gleichen Zielsetzung dient der Wettbewerbs- und Besitzstandsschutz sowie das Prinzip der Tarifbildung nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen. Dieser Ordnungsrahmen bildet auch die Grundlage für die freiwillige Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen sowohl in Ballungsräumen als auch in ländlichen Regionen.

41. Häufig reichen die erzielbaren Verkehrserträge zur Sicherung eines ausreichenden ÖPNV-Angebots nicht aus. Ausreichende Angebote können vielfach nur noch durch Zuschüsse von Gemeinden oder Kreisen aufrechterhalten werden.

42. Mit dieser Aufweichung des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit relativiert sich auch die Rechtfertigung des in der Verwaltungspraxis umfassend angewendeten Besitzstandsschutzes. So kann im Hinblick auf Forderung nach Zuschußminimierung sowie im Interesse der Bildung von Kooperationen der Besitzstandsschutz nicht absolut sein. Auch neuen Verkehrsunternehmen muß ein Markteintritt möglich sein, wenn sie niedrigere Zuschüsse fordern, bei gleichen Zuschüssen ein besseres Verkehrsangebot ermöglichen oder kooperationsbereiter sind.

2.5.3 Erfahrungen mit dem Ordnungsrahmen in den ÖPNV-Modellvorhaben

43. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 8. Mai 1969 sind die Genehmigungsbehörden verpflichtet worden, zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs auf ein zusammenhängendes Liniennetz hinzuwirken. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörden wurden dabei im Grundsatz auf die Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit beschränkt. Mit der Möglichkeit, dem Unternehmer im Rahmen der Zumutbarkeit Erweiterungen und Änderungen des Verkehrs aufzuerlegen, wurde gleichzeitig jedoch auch ein Zwangselement vorgesehen.

44. Im Gefolge der Erweiterung des Personenbeförderungsgesetzes haben die Länder Nahverkehrsprogramme und Planungsinstitutionen — z. B. Nahverkehrs-Kommissionen — zur Verbesserung des ÖPNV geschaffen. Hierdurch konnte z. T. die Koordination des Angebots verbessert werden. Um innerhalb des gegebenen Ordnungsrahmens Möglichkeiten für die Optimierung des öffentlichen Personennahverkehrs auszuloten und um den Weg der Umsetzung in die Praxis aufzuzeigen, fördert der Bund in fünf ausgewählten Räumen (Hohenlohe, Wunsiedel im Zonenrandgebiet, Tübingen, Saarland, Lippe) beispielhaft ÖPNV-Kooperationen (siehe Anlage 3).

Als Ergebnis werden dabei übertragbare Lösungen für den ÖPNV in der Fläche angestrebt, die von einer Gestaltung „vor Ort" ausgehen.

45. Das erste bisher abgeschlossene Modellvorhaben wurde im Kreis Hohenlohe durchgeführt. Dort konnte sich im Modellzeitraum 1979—1983 ein abgestimmtes ÖPNV-Angebot im Rahmen eines sogenannten 2-Ebenen-Organisationsmodells entwickeln. Nach diesem Ansatz macht der Kreis nicht nur politische Vorgaben hinsichtlich des Liniennetzes, der Fahrtenhäufigkeit und der Tarife und trägt deren finanzielle Absicherung, sondern er übernimmt auch

unternehmerische Aufgaben, z. B. als Betriebsführer und als Konzessionsinhaber bei neuen Konzessionen.

Das Modellvorhaben im Kreis Hohenlohe hat dort zu einem lebensfähigen ÖPNV bei weiterhin selbständigen Verkehrsunternehmen geführt.

46. Die übrigen Modellvorhaben befinden sich derzeit noch im Versuchsstadium. Sie sind bis auf Tübingen nach dem sogenannten 3-Ebenen-Organisationsmodell aufgebaut. Hierbei besteht zwischen der politischen und der betrieblichen Ebene noch eine Verkehrsgemeinschaft, die als Zusammenschluß der Verkehrsunternehmen unternehmensübergreifende Koordinationsaufgaben wahrnimmt.

47. Die Modellvorhaben machen Probleme sichtbar, die im ÖPNV durch die Aufgaben- und Finanzzuständigkeiten bestehen. Dabei zeigt sich, daß eine erfolgreiche Neugestaltung des ÖPNV „vor Ort" in entscheidendem Maße von dem politischen Gestaltungswillen der örtlichen und regionalen Institutionen abhängt. Die bestehenden Modell-Versuche ließen sich innerhalb des Ordnungsrahmens realisieren, auch wenn sie für Unternehmen und Behörden Probleme bei der Anwendung der Ausgleichsregelung im Schülerverkehr nach § 45a PBefG aufgeworfen haben.

2.5.4 Schülerverkehr[1])

48. Bei der Beförderung von Schülern im Linienverkehr erhalten die Verkehrsunternehmen zum Ausgleich von Mindereinnahmen Leistungen nach § 45a PBefG. Für Unternehmen des Bundes sowie für solche, die sich mehrheitlich in der Hand des Bundes befinden oder auf die ein Bundesunternehmen die Betriebsführung übertragen hat, ist der Bund ausgleichspflichtig, sofern das Bundesunternehmen Inhaber der Genehmigung für den betreffenden Linienverkehr ist. Bei der Bildung von Kooperationen, insbesondere bei Erteilung von Gemeinschaftsgenehmigungen, ergeben sich hinsichtlich der Ausgleichspflicht Probleme, da je nach vertraglicher Gestaltung der Bund oder das betreffende Land allein ausgleichspflichtig bleibt oder wird. Hinzu kommt, daß bei Unternehmen des Bundes, die in gesellschaftsrechtlicher Form geführt werden, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf verschiedene Träger entfallen: der Bund ist für die Ausgleichszahlungen, die Länder sind jedoch für die Genehmigung auch der Beförderungsentgelte zuständig, die wiederum die Höhe der Ausgleichszahlungen maßgeblich beeinflussen.

49. Die Länder haben die Möglichkeit, freigestellte Schülerverkehre im Verwaltungswege in den Linienverkehr zu integrieren, wenn sie es aus Gründen einer besseren Verkehrsbedienung als ratsam erachten und die Bedürfnisse des Schülerverkehrs dies zulassen. In der Zwischenzeit ist dies vielfach geschehen und hat zu einer Verbesserung des ÖPNV-Angebots geführt. In den Fällen, in denen eine Integration in den allgemeinen Linienverkehr nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, bietet es sich an, den freigestellten Schülerverkehr für die Mitnahme Dritter zu öffnen. Insbesondere in verkehrsschwachen Räumen könnten hierdurch Verbesserungen erzielt werden.

[1]) Schülerverkehr wird in folgenden Formen betrieben:
1. als Schülerbeförderung im allgemeinen Linienverkehr (§ 42 PBefG)
2. als Schülerbeförderung im Sonderlinienverkehr (§ 43 PBefG)
3. als Schülerbeförderung im freigestellten Schülerverkehr nach der Freistellungs-Verordnung

2.6 Künftige Entwicklung der Nachfrage und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des ÖPNV

50. Die äußeren Rahmenbedingungen für den ÖPNV werden sich in den kommenden Jahren weiterhin deutlich verschlechtern. Dies geht u. a. aus einer Studie des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung hervor, die im Auftrag des Bundesministers für Verkehr erstellt wurde (vgl. Tz. 32).

51. Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland wird bis zum Jahre 2000 um rd. 2% zurückgehen[1]). In der Fläche bleibt aufgrund günstigerer demographischer Strukturen die Gesamtbevölkerung bis 2000 voraussichtlich konstant. Jedoch wird die Zahl der Schüler dort mit rd. −10% noch wesentlich abnehmen. Wegen des hohen Anteils der Schülerbeförderung am ÖPNV in der Fläche wird sich der Rückgang dort erheblich stärker auswirken als in den Verdichtungsräumen.

52. Ebenfalls zum Nachteil des ÖPNV entwickelt sich weiterhin der Pkw-Bestand. Auf hoher Ausgangsbasis wird nach neuesten Schätzungen zwischen 1988 und 2000 mit einem überdurchschnittlichen Anwachsen des Bestandes um rd. +19% gerechnet. Der Motorisierungsgrad wird dann bei rd. 555 Pkw je 1 000 Einwohnern liegen. In der Fläche wird dieser Wert wahrscheinlich noch erheblich höher liegen.

53. Parallel zur Zunahme der Motorisierung wird auch die Zahl der Führerscheininhaber insgesamt von 34 auf über 39 Mio. zunehmen.

54. Das in der Fläche vielerorts schon nicht mehr ausreichende ÖPNV-Angebot wird in Zukunft aus den erwähnten Gründen verstärkt unter Druck geraten. Zwischen 1988 und 2000 wird das Fahrgastaufkommen voraussichtlich um −11% abnehmen. Besonders betroffen sein werden die schwach besiedelten Räume. Dort wird zwischen 1988 und 2000 mit einem durchschnittlichen Fahrgastrückgang in Höhe von ca. 14% gerechnet. Ein ausreichendes ÖPNV-Angebot könnte auch den Strukturwandel in der Landwirtschaft mit Beschäftigungsverhältnissen außerhalb der Landwirtschaft (z. B. Teilzeitarbeit) unterstützen.

55. Die Folgen der aufgezeigten Entwicklung sind heute in auffälliger Weise im Schienenpersonennahverkehr außerhalb der Verdichtungsräume sichtbar, wirken sich aber auch im übrigen ÖPNV zunehmend aus. Die kostendeckende Gestaltung des ÖPNV in der

[1]) Die neuesten Entwicklungen sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Fläche wird immer mehr an die Grenzen unternehmerischer Leistungsfähigkeit stoßen. Länder und Kommunen werden dort künftig — ebenso wie in den Verdichtungsräumen — stärker gezwungen sein, aus Gründen der Daseinsvorsorge ihrer Verantwortung für den ÖPNV gerecht zu werden und finanzielle Mittel für die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Angebotes bereitzustellen.

3. Ziele für die künftige Ausgestaltung des ÖPNV in der Fläche

Bevölkerung und Wirtschaft in der Fläche sind auf eine gute innere Verkehrserschließung und eine gute Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz angewiesen. Bund, Länder und Gemeinden sind gefordert, ein ausreichendes Verkehrsangebot im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten auch in der Fläche zu sichern.

56. Der ÖPNV ist Bestandteil einer notwendigen Verkehrserschließung und eine verkehrspolitisch, strukturpolitisch sowie energie- und umweltpolitisch wichtige Aufgabe. Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen auf dem Lande werden maßgeblich dadurch mitbestimmt. Innerhalb des Gesamtverkehrssystems hat der öffentliche Verkehr folgende Aufgaben:

- Verkehrsbedienung in der Fläche,
- Anbindung der regionalen Zentren an das Intercity-Netz (Interregio, Regionalschnellbahn)
- Verbindung der Verdichtungsräume untereinander (IC-Netz).

57. Damit auch die Bewohner des ländlichen Raumes Zugang zu den im Ausbau befindlichen Hochgeschwindigkeitsstrecken der DB finden, ist es notwendig, eine verkehrsmittelübergreifende Transportkette von Nah-, Regional- und Fernverkehr zu bilden, die Verknüpfungen mit dem Individualverkehr enthält.

58. Das Auto hat in der Fläche durch seine größere Flexibilität und das in der Regel gute Verkehrsraumangebot gegenüber dem ÖPNV Vorteile. Fahrgastgewinne für den ÖPNV durch ein Umsteigen vom Auto auf öffentliche Nahverkehrsmittel sind nur schwer zu erzielen.

59. Häufig wird es in der Fläche vielmehr darauf ankommen, ein Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln zu erhalten und den sich verändernden Bedürfnissen anzupassen. Darauf aufbauend ist eine Verbesserung des Angebotes anzustreben. Bund, Länder und Gemeinden sind im Rahmen ihrer Zuständigkeit gefordert, ein ausreichendes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln für diejenigen Bürger zu sichern, die darauf angewiesen sind.

Das ÖPNV-Angebot sollte soweit wie möglich vor Ort geplant, organisiert und produziert werden.

60. Nur ein regionalisierter ÖPNV ist in der Lage, genügend flexibel auf Kundenwünsche und -bedürfnisse einzugehen. Einen bundeseinheitlichen Standard im ÖPNV kann es daher nicht geben. ÖPNV „vor Ort" bedarf eines „Maßanzuges", d. h. einer den jeweiligen Wünschen und Bedürfnissen entsprechenden Konzeption.

61. Es ist Sache der Gebietskörperschaften, die Anforderungen an das ÖPNV-Angebot zu definieren. Die Verkehrsunternehmen sind aufgefordert, alle Möglichkeiten für ein wirtschaftliches Leistungsangebot auszuschöpfen, insbesondere durch Rationalisierung, Kooperation und Marketing. Nur gesunde, leistungsfähige und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführte Unternehmen sind dazu in der Lage.

62. Insbesondere die mittelständischen Unternehmen haben eine große Chance, ihre Leistungsfähigkeit zur Geltung zu bringen. Sie sind am ehesten in der Lage, den ÖPNV flexibel weiterzuentwickeln und kundengerechte Leistungen anzubieten.

Trennung der gemeinwirtschaftlichen Bereiche (Gebietskörperschaften) von eigenwirtschaftlichen Bereichen (Unternehmen).

63. Durch die Vermischung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Zielen entstehen Zielkonflikte. Soweit von den Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich nicht vertretbare Leistungen verlangt oder sie ihnen auferlegt werden, sind sie vom Besteller auszugleichen. Es ist sicherzustellen, daß bei gemeinwirtschaftlich begründeten Zusatzleistungen den politisch Verantwortlichen anhand von Kalkulationen maßnahmebezogene Entscheidungen für die wirtschaftlichste Produktion ermöglicht werden. Auf diese Weise wird den im ÖPNV tätigen Unternehmen ein verstärktes unternehmerisches Selbstverständnis vermittelt.

Die Wirksamkeit öffentlicher Mittel für den ÖPNV muß verbessert werden.

64. Der zurückgehenden Nachfrage im ÖPNV der Fläche muß durch angepaßte und neue Angebotsformen begegnet werden. Hierzu sind die allgemeinen Linienverkehre um neue Bedienungsformen zu ergänzen und — wo sinnvoll — zu ersetzen. Initiativen auf regionaler Ebene mit neuen und unkonventionellen Bedienungsformen (z. B. Anruf-Sammeltaxen, Bürgerbusse) sind Ansätze, die bei erfolgreicher Weiterentwicklung dazu beitragen können, auch in dünnbesiedelten Räumen und verkehrsschwachen Zeiten die notwendige Mobilität derer zu sichern, die nicht über einen Pkw verfügen. Taxen und Mietwagen sollten in geeigneter Weise in den ÖPNV integriert wer-

den. Hiermit wird gleichzeitig auch den Bedürfnissen der Mobilitätsbehinderten besser Rechnung getragen.

Einzelheiten zum Einsatz von Taxen im ÖPNV (Anruf-Sammeltaxen) enthält Anlage 1.

65. Die Gestaltung der öffentlichen finanziellen Leistungen an den ÖPNV ist in Zuständigkeit und Organisation verbesserungsfähig. Auch im ÖPNV ist das Prinzip der Einheit von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung durch entsprechende Maßnahmen so weit wie möglich zu verwirklichen.

4. Maßnahmen

4.1 Schienenpersonennahverkehr

66. Auf der Grundlage einer Analyse der wirtschaftlichen Situation der Deutschen Bundesbahn hat die Bundesregierung am 23. November 1983 die zur Einleitung einer Konsolidierung notwendigen Leitlinien für den Vorstand der DB beschlossen. Diese Leitlinien haben sich auf das Wirtschaftsergebnis und das unternehmerische Verhalten der DB positiv ausgewirkt. Die sich abzeichnende Entwicklung der finanziellen Situation der DB macht weitere Anpassungsmaßnahmen notwendig, die den gesamten Unternehmensbereich der DB betreffen.

67. In den Leitlinien vom 23. November 1983 wurden die Zielsetzungen für den ÖPNV der DB in der Fläche genannt.

Mit den im vorliegenden Bericht dargestellten Maßnahmen werden diese Ziele konkretisiert.

68. So hat der Bundesminister für Verkehr den Vorstand der DB und die Länderverkehrsminister über den Bundestagsbeschluß vom 26. Juni 1985 unterrichtet und gebeten, diesen zu berücksichtigen.

69. Der Bundesminister für Verkehr hat die DB ferner aufgefordert, durch den Abschluß von Rahmenvereinbarungen mit den Ländern Klarheit für die zukünftige Gestaltung des ÖPNV in der Fläche zu schaffen.

70. Mit der Steigerung der Attraktivität des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) durch Einführung neuer Produkte, dem vereinfachten Betrieb auf Nebenstrecken und dem Abschluß von Rahmenvereinbarungen zwischen der DB und den Ländern sind wesentliche Schritte zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des SPNV getan. Mit dem Kabinettbeschluß der Bundesregierung vom 1. Februar 1989 zum Bundesbahnbericht wird dieser Weg weiterverfolgt.

4.1.1 Steigerung der Attraktivität

71. Wie im Fernverkehr gehört auch zur Attraktivität des Schienenpersonennahverkehrs in der Fläche und zum Teil bei den Busdiensten des Bundes die Geltung besonderer Tarifangebote, wie z. B. Familien-Paß, Senioren-Paß, Junior-Paß und Taschengeld-Paß. Auf kommerzieller Basis werden damit oder — soweit in der Fläche tarifliche Kooperationen bestehen — durch ähnliche Vergünstigungen bedarfsgerechte und gruppenspezifische Tarifangebote ermöglicht.

72. Mit auf die verschiedenen Verkehrsbedürfnisse abgestimmten Produkten gestaltet die DB ihr Angebot neu. Die S-Bahn bewältigt in den großen Verdichtungsräumen im Taktverkehr ein hohes Verkehrsaufkommen. Auf Linien, die ein starkes Verkehrsaufkommen haben, fährt die City-Bahn mit neu gestalteten komfortablen Fahrzeugen ebenfalls im Taktverkehr. In der Fläche verkehren Regional- und Regionalschnellbahn. Die Regionalschnellbahn, die z. T. auch im Takt verkehrt, verbindet alle größeren Orte mit den nächsten Zentren. Ihre Merkmale sind u. a. hohe Reisegeschwindigkeit und Reisekomfort durch moderne Fahrzeuge sowie Verknüpfung mit Buslinien, die die Region erschließen. Die Regionalbahn schließlich ist ein Angebot für örtliche Verkehrsbedürfnisse mit mehr Komfort als bisher.

Stand:

73. Mit der Einführung der vorstehend aufgeführten neuen Produkte ist begonnen worden.

Weiteres Vorgehen:

74. Die DB wird die Einführung ihrer neuen Produktstruktur zur Steigerung der Attraktivität ihres Angebotes fortsetzen. Die Maßnahmen erfolgen in Verbindung mit der Neuordnung, wie sie in den einzelnen Rahmenvereinbarungen vorgesehen ist. Die Bundesregierung begrüßt diese Maßnahmen und fördert eine zügige Umsetzung.

4.1.2 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch vereinfachten Betrieb auf Nebenstrecken

75. Durch die Einführung vereinfachter und kostengünstiger Betriebsweisen kann die Wirtschaftlichkeit auch schwächer belasteter Strecken verbessert werden. Der Bundesminister für Verkehr hat dem Vorstand der DB aufgegeben, mit Nachdruck alle entsprechenden Rationalisierungsreserven auszuschöpfen. Die DB hat zur Anwendung vereinfachter Betriebsverfahren „Richtlinien für Ausrüstung und Betrieb der Strecken mit schwachem und mäßigem Verkehr" erlassen.

76. Der vereinfachte Betrieb ist neben der Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen mit investiven Maßnahmen verbunden. Für die Maßnahmen in den Jahren 1986 und 1987 ist eine Aufgliederung nach Strecken und Art in der Antwort der Bundesregierung auf die „Kleine Anfrage" des Abgeordneten Daubertshäuser u. a. und der Fraktion der SPD erfolgt (BT-Drucksache 11/590).

77. Wesentliche Rationalisierungsmöglichkeiten erschließen sich aus der Einführung der Ein-Mann-Bedienung im Schienenpersonennahverkehr in der Fläche speziell durch Einsatz von Fahrzeugen des Typs VT 628/VS 928, die außerdem der Steigerung der Attraktivität durch Komfortverbesserung dienen.

Stand:

78. Die DB hat eine erste Bauserie von 150 Fahrzeugen des Typs VT 628/VS 928 in Auftrag gegeben. Die Auslieferung hat 1987 begonnen und konnte Mitte 1989 abgeschlossen werden. Die DB beabsichtigt, weitere Fahrzeuge dieses Typs zu beschaffen.

Weiteres Vorgehen:

79. Die Bundesregierung wird weiterhin darauf hinwirken, daß im Schienenpersonennahverkehr in der Fläche Rationalisierungsmöglichkeiten durch vereinfachten Betrieb und mit niedrigeren Betriebskosten verstärkt berücksichtigt werden. Auch setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß innerhalb des Gesamtinvestitionsbudgets der DB der SPNV in angemessener Weise berücksichtigt wird. Insbesondere kann durch ein transparenteres Rechnungswesen die Wirkung von investiven Maßnahmen zugunsten des SPNV besser berücksichtigt werden.

4.1.3 Klarheit über das künftige Angebot durch Rahmenvereinbarungen der DB mit den Bundesländern

80. Die DB hat durch Rahmenvereinbarungen mit einzelnen Ländern Grundlagen für ein bedarfsgerechtes Angebot auf einem abgestimmten und längerfristig gesicherten Verkehrsnetz geschaffen. Für die weitere Ausgestaltung wurde ein kooperatives Entscheidungsverfahren vereinbart.

81. Ziel der Vereinbarungen ist:

— eine vertrauensvolle und enge Zusammenarbeit aller beteiligten Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen auf der Basis regionaler Verkehrskonzeptionen,

— eine weitgehende Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln und Verkehrsunternehmen entsprechend ihrer Eigenart und Leistungsfähigkeit,

— eine laufende Abstimmung der Angebote zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen,

— eine Verbesserung des Angebotes auf den Strekken, in deren Einzugsbereich ein ausreichendes Reisendenpotential für den Schienenverkehr mobilisierbar erscheint.

82. Nach den Rahmenvereinbarungen trägt der SPNV auf wichtigen regionalen Relationen die Grundlast. Damit sollen leistungsfähige Verbindungen zwischen den Zentren in der Fläche sichergestellt und landesplanerische und raumordnungspolitische Ziele erfüllt werden.

83. Zu allen Nahverkehrsstrecken werden konkrete Aussagen getroffen. Dabei wird unterschieden nach Strecken, die längerfristig gesichert sind, Strecken, die einer besonderen Untersuchung bedürfen und solchen Strecken, bei denen ein Verfahren zur Umstellung des Schienenangebotes auf Busbedienung durchzuführen ist.

84. In Einzelplanungen, die die DB in Zusammenarbeit mit dem Land durchführt, wird dargestellt werden, wie die Attraktivität der Bedienung gesteigert, welche Rationalisierungen möglich sind und wie auf der Basis von Reisendenpotentialuntersuchungen im Rahmen regionaler Verkehrskonzepte eine optimale Arbeitsteilung der beteiligten Verkehrsträger bei Schiene und Straße realisiert werden kann. Für Strekken, die auf Busbedienung umgestellt werden, sichert die Bundesbahn befristet ein nachfragegerechtes Angebot zu.

85. Die Koordinierung übernimmt ein gemeinsames Gremium, dem Vertreter des Landes, der Region und der DB angehören. Hierdurch ist eine offene und transparente Planung sichergestellt, in die alle Betroffenen frühzeitig eingebunden sind.

86. Die Rahmenvereinbarungen bringen Sicherheit für die Planungen sowohl auf DB-Seite als auch auf Seiten der Länder und Kommunen, aber auch für die Kunden der DB.

Stand/Weiteres Vorgehen:

87. Rahmenvereinbarungen sind inzwischen mit allen Flächenländern (Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Saarland, Hessen) abgeschlossen worden. Aussagen zu Auswirkungen der Rahmenvereinbarungen auf den Ordnungsrahmen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

88. Die DB erfüllt mit ihren neuen Produkten City-Bahn, Regionalschnellbahn und Regionalbahn die Vereinbarungen bzw. hat erhebliche Vorleistungen erbracht. Beispiele für gelungene Umsetzungen sind die Regionalschnellbahn Kiel–Flensburg, die City-Bahn Gummersbach–Köln und als Regionalbahn die Chiemgau-Bahn. Gut bewährt haben sich die in den Rahmenvereinbarungen festgelegten Arbeitsausschüsse, da auf diese Weise die für die Schiene so wichtige Einbindung in regionale bzw. lokale ÖPNV-Planungen gesichert ist.

89. In Schleswig-Holstein ist die Verknüpfung zwischen Bus und Schiene schon wesentlich fortgeschritten. Beispielhaft für eine „Planung aus einem Guß" ist die Strecke Kiel–Flensburg.

4.1.4 Kooperation Schiene/Straße

90. Die Tarife des Bahnbusverkehrs wurden bisher weitestgehend in Anlehnung an den Tarif des Schienenpersonennahverkehrs der DB festgelegt.

Die bundesweit einheitlichen Schienenpersonennahverkehrs- und Bahnbustarife erschwerten eine Anpassung an die jeweilige Tarifstruktur „vor Ort". Die Umwandlung der Geschäftsbereiche Bahnbus in GmbH's, die eigene, nicht am Schienenpersonennahverkehr orientierte Tarife bilden können, ermöglicht auch eine größere Flexibilität bei der tariflichen Kooperation mit anderen Unternehmen. Die Tarifeinheit mit der DB wird damit allerdings aufgegeben.

91. Über die Hälfte der gesamten Beförderungen im SPNV werden bereits im Rahmen regionaler Tarifvereinbarungen abgewickelt. So werden z. B. in den 10 Verkehrsballungsräumen[1]) (Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart, Hannover, Bremen, Rhein-Sieg, Nürnberg, Rhein-Neckar) schon heute einheitliche Tarife angewandt.

92. Aber auch außerhalb der großen Ballungsräume, so z. B. in den Räumen Saar, Augsburg, Kassel, Freiburg, Regensburg, Passau, Würzburg, Kiel, Aalen, Lippe, Schwäbisch-Gmünd und anderen, wurden abgestimmte Tarife eingeführt. In Münster, Tübingen und Wunsiedel z. B. sind sie geplant.

93. Ziel ist es, in einem Verkehrsgebiet einen abgestimmten Fahrplan und Tarif für Schiene und Straße anzubieten, um hierdurch dem Kunden die Benutzung des ÖPNV zu erleichtern; damit können — auf kommerzieller Basis — auch sozial-, familien- und umweltpolitische Anliegen berücksichtigt werden.

Stand/Weiteres Vorgehen:

94. Die Bundesregierung setzt sich für eine Weiterführung des eingeschlagenen Weges ein. Hierzu dient insbesondere die geplante Umgestaltung der Abgeltung nach der EWG-Verordnung 1191/69 an die DB, die auf der Grundlage von Einzelstreckenrechnungen nicht nur Transparenz hinsichtlich der vom Bund regional eingesetzten Mittel schafft, sondern auch die Voraussetzungen für ihren effizienten Einsatz verbessert und damit die Möglichkeiten und Grenzen der DB in Kooperationen aufzeigt. In den Rahmenvereinbarungen DB/Bundesländer ist die Kooperation zwischen Schiene und Straße ein wesentliches Ziel. Auch die Überführung der Geschäftsbereiche Bahnbus in die gesellschaftsrechtliche Form der GmbH verändert hieran nichts, da die DB mit Hilfe von Kooperationsverträgen mit den GmbH's dieses Ziel sicherstellt.

[1]) Berlin als 11. Verkehrsballungsraum wird im SPNV nicht von der DB bedient.

4.1.5 Übernahme von DB-Strecken durch nichtbundeseigene Eisenbahnen

95. In einigen Fällen haben nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE-Bahnen) Interesse gezeigt, Strecken der DB zu übernehmen und weiterzubetreiben. Die entsprechenden Verhandlungen wurden oft dadurch erschwert, daß Investitionsmittel für die Umrüstung auf vereinfachten Betrieb und die notwendigen Schienenfahrzeuge fehlten und die DB noch bestimmte Restwerte geltend machte.

96. Bei Streckenübernahmen durch NE-Bahnen kann der Betrieb in vielen Fällen kostengünstiger durchgeführt und die regionale Verantwortung für das Angebot gestärkt werden. Es kommt darauf an, Wege für wirtschaftlich vertretbare Lösungen zu finden u. a. auch durch Mitbenutzungsregelungen.

Mit dem Strukturhilfegesetz hat die Bundesregierung die Möglichkeit geschaffen, bei der Übernahme von DB-Strecken durch NE-Bahnen die notwendigen Investitionen in Anlagen und Fahrzeuge durch Bundesfinanzhilfen zu fördern.

Stand/Weiteres Vorgehen:

97. Die Verhandlungen über Streckenübernahmen werden fortgeführt bzw. aufgenommen. Das Problem der Restwerte wird durch die von der Bundesregierung beabsichtigte Sonderabschreibung entschärft.

4.1.6 Kabinettsbeschluß der Bundesregierung zum Bundesbahnbericht

98. Mit dem Kabinettbeschluß vom 1. Februar 1989 hat die Bundesregierung weitere Maßnahmen für eine Anpassung eingeleitet. So soll eine Spartenerfolgs-, Fahrweg- und Streckenrechnung von der DB erarbeitet werden. Hiervon wird eine bessere Grundlage für Entscheidungen über das zukünftige Leistungsangebot erwartet. Die Fahrwegrechnung soll im Rahmen einer rechnerischen Trennung von Fahrweg und Betrieb die Voraussetzungen für eine nutzergerechte Kostenzuscheidung schaffen. Hierzu dient auch das Instrument der Streckenrechnung, mit dessen Hilfe die Fahrwegrechnung auf Einzelstrecken untergliedert werden kann, so daß individuelle und auslastungsbezogene Kostenverrechnungen möglich werden. Ziel ist, Ertrag und Aufwand je Strecke transparent zu machen. Damit wird es möglich sein, einen Verrechnungspreis für die Benutzung des Fahrwegs sachgerecht zu ermitteln. Das läßt grundsätzlich auch die Verkehrsleistung durch Dritte zu. Diese Maßnahmen werden auch eine Neuorientierung bei der Zahlung von Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im SPNV ermöglichen.

Außerdem hat die Bundesregierung eine Regierungskommission für die Deutsche Bundesbahn eingesetzt, deren Aufgabe es ist, eine tragfähige Grundlage für eine positive Entwicklung der DB unter verkehrspolitischen, raumordnungspolitischen und umweltpolitischen sowie ökonomischen und fiskalischen Gesichtspunkten zu erarbeiten. Dabei sollen diejenigen Lei-

stungsbereiche, bei denen die DB auf Dauer wettbewerbsfähig ist, von den aus Gründen des Gemeinwohls durchzuführenden Aufgaben abgegrenzt werden. Außerdem soll dargestellt werden, ob und inwieweit eine Änderung der Lastenverteilung im Schienenpersonennahverkehr durch verstärkte Einbeziehung regionaler Körperschaften erforderlich ist. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist abzuwarten.

4.1.6.1 Verbesserung des Ausgleichssystems für gemeinwirtschaftliche Lasten im Nahverkehr der Deutschen Bundesbahn

99. Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenpersonennahverkehr erfolgt auf der Grundlage der EWG-Verordnung 1191/69. Der Bund wendet hierfür rd. 3,5 Mrd. DM auf. Dies geschieht im Rahmen eines globalen Verlustausgleichs getrennt nach Verkehr in Ballungs- und sonstigen Räumen und nach einem vom Kostendeckungsgrad abhängigen Staffelsatz, der einen Ausgleich bis zu 90 % der Selbstkosten gewährleistet. Die Effektivität bei dem Einsatz dieser Mittel ist zu verbessern.

100. Die bestehende Regelung ist in Anbetracht der angestrebten stärkeren Trennung von eigenwirtschaftlicher Unternehmensverantwortung und gemeinwirtschaftlicher Aufgabe des Staates weiterzuentwickeln. Die bei der DB geplante Fahrwegrechnung und damit die Festlegung eines Wegeentgeltes für die Benutzung des Fahrwegs erlaubt im Schienenpersonennahverkehr zukünftig eine streckenbezogene Erfolgsrechnung und damit die Bestimmung der gemeinwirtschaftlichen Leistung je Strecke nach Umfang und Aufwand.

Stand/Weiteres Vorgehen:

101. Die Bundesregierung strebt an, statt wie bisher die Verluste der DB im SPNV pauschal und kostendeckungsgradorientiert abzugelten, die Leistungen nach der EG-VO 1191/69 künftig streckenbezogen zu ermitteln und die sich ergebenden Ausgleichsbeträge im voraus mit der DB zu vereinbaren. Der Bund wird weiterhin seiner gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im SPNV nachkommen.

102. Die Spartenerfolgs-, Fahrweg- und Streckenrechnung der DB, die bis Ende 1990 verfügbar sein soll, ist abzuwarten. Über die Konsequenzen hinsichtlich der Höhe der Fahrwegbeiträge und weiterer gemeinwirtschaftlicher Leistungen für den SPNV wird nach Erfüllung der rechnerischen Voraussetzungen entschieden.

4.1.6.2 Resultatsverantwortung im Schienenpersonennahverkehr der DB

103. Mit Hilfe der Trennungs- und Spartenerfolgsrechnung strebt die Bundesbahn an, den SPNV innerbetrieblich zu verselbständigen und mit Resultatsverantwortung auszustatten. Auf der Grundlage der Rahmenvereinbarungen mit den Ländern ist der SPNV durch die Nahverkehrsbeauftragten zu planen und zu gestalten. Die nötige Transparenz hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen von Entscheidungen ist durch die aufzubauende Produkt-, Fahrweg- und Einzelstreckenrechnung gesichert. Angebotsleistungen, die über die mit dem Bund vereinbarte Leistung hinausgehen, sind vom Besteller zu entgelten.

104. Im Rahmen dieser Maßnahmen ist ebenfalls möglich, daß nichtbundeseigene Eisenbahnen DB-Strecken im Auftrag befahren, wenn auf diese Weise ein wirtschaftlicher Betrieb gesichert werden kann.

Stand/Weiteres Vorgehen:

105. Schon heute werden bei der DB für den Bereich Nahverkehr in den jeweiligen Bundesbahndirektionen Nahverkehrsbeauftragte eingesetzt. Diese Zuständigkeit gilt es konsequent weiterzuentwickeln. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob nach Vorliegen der kostenrechnungstechnischen Voraussetzungen und der Trennungsrechnung die Nahverkehrsbereiche verselbständigt werden sollen.

4.1.6.3 Regierungskommission für die Deutsche Bundesbahn

106. Die im Kabinettbeschluß der Bundesregierung zum Bundesbahnbericht vom 1. Februar 1989 vorgesehene Regierungskommission ist am 12. Juli 1989 gebildet worden. Mit folgenden Themen hat sie sich vor allem zu befassen:

a) Die Rolle der DB im nationalen wie im künftigen europäischen Verkehrsmarkt unter verkehrs-, wirtschafts-, finanz-, umwelt- und raumordnungspolitischen Aspekten;

b) Abgrenzung der Leistungsbereiche, die bei Kostenoptimierung, kostendeckender Preisgestaltung und marktgerechter Organisation auf Dauer wettbewerbsfähig sein können, von den aus Gründen des Gemeinwohls von der DB zu erbringenden Leistungen;

c) Für beide Bereiche Darstellung der organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen für eine rationelle und anforderungsgerechte Aufgabenerfüllung durch die DB.

Mit dieser Themenstellung sind auch wesentliche Grundsatzfragen im SPNV und damit zugleich des ÖPNV in der Fläche angesprochen.

Stand/Weiteres Vorgehen:

107. Die Regierungskommission hat ihre Arbeit aufgenommen und soll ihren Abschlußbericht 1991 vorlegen.

4.2 Bundesbusbetriebe

4.2.1 Umwandlung

108. Aufgrund der Erfahrungen mit den bestehenden 7 Regionalverkehrsgesellschaften (Autokraft Kiel, KVG Stade, KVG Lüneburg, RV Köln, RV Hannover, RV Oberbayern, RV Schwaben) hat der Vorstand der DB Ende 1987 mit Zustimmung des Verwaltungsrates der DB beschlossen, die 18 Geschäftsbereiche Bahnbus in die gesellschaftliche Form der GmbH zu überführen.

109. Mittelfristig wird von der Umwandlung eine Kostensenkung für die Unternehmen erwartet. Außerdem wird die regionale Verantwortung gestärkt. Zusätzlich soll die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen bis hin zur Bildung von örtlichen Betriebsgemeinschaften gefördert und eine stärkere Heranführung der neuen Gesellschaften an kommunale Aufgabenträger ermöglicht werden. Mit dem Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (BDO), dessen Mitglieder zusammen mit der DB Hauptträger des ÖPNV in der Fläche sind, hat der Vorstand der DB im Oktober 1987 eine Vereinbarung geschlossen, die die Zusammenarbeit untereinander, aber auch mit den übrigen kommunalen und privaten Linienverkehrsunternehmen erleichtern und fördern soll.

Stand/Weiteres Vorgehen:

110. Die 18 Geschäftsbereiche Bahnbus sollen bis zum Ende des Jahres 1989 in die gesellschaftrechtliche Form der GmbH umgewandelt sein.

111. Durch Vereinbarungen wird die Zusammenarbeit zwischen der DB-Schiene und den Busgesellschaften gesichert und verbessert.

4.2.2 Abbau des Ausgestaltungsvorranges der Schienenunternehmen

112. Das PBefG räumt den Schienenunternehmen den Vorrang ein, im Schienenparallel- und Schienenersatzverkehr, der nicht Orts- oder Nachbarortslinienverkehr ist (Überlandlinienverkehr), die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs vorzunehmen (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 c PBefG), wenn ein anderer Unternehmer die Einrichtung eines neuen Linienverkehrs beantragt.

113. Während im Schienenparallelverkehr aus Schutzgründen heraus die DB weiterhin über den Ausgestaltungsvorrang verfügen muß, soll beim Schienenersatzverkehr dieses Recht in Zukunft nur in begründeten Ausnahmefällen durch die DB wahrgenommen werden.

Stand/Weiteres Vorgehen:

114. Die DB ist bereit, auf die Wahrnehmung des Ausgestaltungsvorranges im Schienenersatzverkehr weitgehend zu verzichten und wird innerhalb ihrer Rahmenvereinbarungen, deren Gremien und in Ausfüllung der DB/BDO-Vereinbarung Regelungen hierfür erarbeiten (siehe Anlage 4).

4.2.3 Übertragung von Liniengenehmigungen auf Auftragsunternehmer und Betriebsführer

115. Vor allem die Bundesbusbetriebe setzen zur Abwicklung ihrer Verkehre in erheblichem Maße Auftragsunternehmen ein oder übertragen die Betriebsführung auf andere. Hierdurch wird in vielen Fällen eine wirtschaftlich begrüßenswerte Auslastung vorhandener Fahrzeug- und Personalkapazitäten zwischen den Bereichen des Linien- und Gelegenheitsverkehrs erreicht.

116. Ein langjähriger Auftragsunternehmer kann ein berechtigtes Interesse daran haben, eine Linie in eigener Verantwortung zu betreiben und die Rechte und Pflichten aus der Genehmigung zu übernehmen. Umso mehr gilt dies, wenn ein Verkehrsunternehmer eine Linie langjährig als Betriebsführer eines anderen Unternehmens betrieben hat.

Stand/Weiteres Vorgehen:

117. Die DB wird darauf hinwirken, daß in solchen Fällen die GBB-GmbHs die ihnen aus ihrer Genehmigung erwachsenden Rechte und Pflichten mit Genehmigung der zuständigen Behörde interessierten Auftragsunternehmen übertragen (siehe Anlage 4).

4.2.4 Flexibilität der Bundesbusunternehmen bei Verkehrsangeboten „vor Ort"

118. Bundesbusunternehmen sind vielfach eine wesentliche Stütze bei der Bildung von Verkehrskooperationen „vor Ort". Hierzu stellen sie ihre langjährige Erfahrung als überregionaler Verkehrsanbieter zur Verfügung. Nachteilig kann es sich allerdings auswirken, daß die Bundesbusbetriebe wegen ihrer Größe, Organisation und Funktion gegenüber kleineren Verkehrsunternehmen eine ungünstigere Kostenstruktur aufweisen. Dies hat in den Fällen, in denen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs durch kommunale und regionale Gebietskörperschaften Zahlungen geleistet werden, verschiedentlich zu Unstimmigkeiten geführt.

Stand/Weiteres Vorgehen:

119. Die DB wird darauf hinwirken, daß in solchen Fällen die GBB-GmbHs die ihnen aus ihrer Genehmigung erwachsenden Rechte und Pflichten mit Genehmigung der zuständigen Behörde bei Zuschüssen Dritter und in anderen begründeten Fällen interessierten Verkehrsunternehmen übertragen, wenn diese Lösung zu wesentlich besseren Ergebnissen vor Ort führt (siehe Anlage 4).

4.2.5 Kostenstruktur der Bundesbusunternehmen

120. Die 18 Geschäftsbereiche Bahnbus hatten insgesamt rd. 9 700 Beschäftigte. Hierbei handelte es sich um Beamte, Angestellte und Arbeiter der DB. Die derzeitige Überführung der Geschäftsbereiche in die gesellschaftsrechtliche Form der GmbH erfordert eine arbeitsrechtliche Regelung.

121. Auf der Grundlage von Dienstleistungsüberlassungsverträgen stellt die DB den neu gebildeten Gesellschaften zunächst ihr Fahrpersonal zur Verfügung. Für die DB-Kräfte erstatten die Gesellschaften der DB nach einer kurzen Anlaufphase nur die Kosten, die ihnen für eigenes Personal entstehen würden.

Stand/Weiteres Vorgehen:

122. Das DB-Personal wird im Falle des Ausscheidens nach und nach durch eigenes Personal der Gesellschaften ersetzt.

123. Die Bundesregierung gleicht die bei der DB verbleibende Kostendifferenz (Restkosten) im Jahr 1989 mit 60 Mio. DM und mit Beträgen von 55, 40, 25 und 17,5 Mio. DM in den Jahren 1990—1993 aus.

4.3 Ordnungsrechtlicher Rahmen für den ÖPNV

4.3.1 Ausschöpfen der Möglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes

4.3.1.1 Zuständigkeiten

124. Die mit der Durchführung des PBefG im einzelnen betrauten Behörden werden von den Landesregierungen bestimmt. Das geltende PBefG räumt den Genehmigungsbehörden umfassende Prüf-, Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse sowie Gestaltungsrechte ein. Der ÖPNV sollte nach Möglichkeit „vor Ort" geplant, organisiert und gestaltet werden. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben ein vorrangiges Interesse an einem gut funktionierenden und finanzierbaren ÖPNV. Daher sind die Ebenen des Interesses am ÖPNV und des tatsächlichen ÖPNV-Geschehens sowie des staatlichen Handelns bei Durchführung des PBefG so nahe wie möglich zusammenzuführen. Angesichts der weiten Bereitschaft, stärker als bisher den ÖPNV selbst zu gestalten, ist es zweckmäßig, Kreise und kreisfreie Städte als Genehmigungsbehörde im Sinne des PBefG zu bestimmen, sofern nicht an dem Genehmigungsverfahren Unternehmen beteiligt sind, die ihnen ganz oder überwiegend gehören. Zur Vermeidung einer Interessenkollision könnte im letzteren Fall die nächsthöhere Verwaltungsbehörde als Genehmigungsbehörde bestimmt werden.

125. Die Gestaltungsrechte und Entscheidungsbefugnisse könnten hinsichtlich des Spannungsfeldes von öffentlichem Interesse (§ 8 Abs. 3, § 39 Abs. 2 PBefG), Angemessenheit (§ 39 Abs. 2 PBefG) sowie Zumutbarkeit (§ 20a PBefG) durch die Kreise dichter „vor Ort" als von den Regierungspräsidien wahrgenommen werden. Gute Erfahrungen in diesem Sinne wurden bereits mit der Verlagerung der Zuständigkeiten bei der Gestaltung des freigestellten Schülerverkehrs gemacht.

Stand/Weiteres Vorgehen

126. Die Bundesregierung regt an zu prüfen, ob dem Beispiel des Landes Baden-Württemberg gefolgt werden kann und die kreisfreien Städte und Kreise grundsätzlich als Genehmigungsbehörde im Sinne von § 11 PBefG in Frage kommen können.

4.3.1.2 Genehmigungspraxis

127. Für die Genehmigungsbehörde sollte das Preis-/Leistungsverhältnis beim Anbieter und/oder die Minimierung der Zuschußgewährung ein Belang von hohem Rang sein. Die Auslegung und Handhabung der unbestimmten Rechtsbegriffe

— öffentliche Verkehrsinteressen,

— angemessen,

— zumutbar usw.

bei der Genehmigungserteilung oder -versagung (§ 13 Abs. 2 PBefG), bei der Wiedererteilung (§ 13 Abs. 3 PBefG), bei der Auferlegung von Leistungen (§ 8 Abs. 3, § 20a PBefG) oder bei der Genehmigung von Beförderungsentgelten (§ 39 Abs. 2 PBefG), sollten den Gesichtspunkt der Zuschußminimierung berücksichtigen. So könnte z. B. bei der beantragten Wiedererteilung einer Genehmigung unter dem Begriff „in einer dem öffentlichen Verkehrsinteresse entsprechenden Weise" durchaus berücksichtigt werden, in welchem Ausmaß und zu welchem Zwecke öffentliche Zuschüsse weitergegeben worden sind oder ob Zuschüsse gefordert werden, die, verglichen mit den Vorstellungen eines Mitbewerbers, nicht notwendig oder unverhältnismäßig hoch sind. Auch insoweit negative, dem öffentlichen Verkehrsinteresse nicht entsprechende Feststellungen, könnten nach § 13 Abs. 3 PBefG angemessen zu berücksichtigen sein.

128. Bei einer solchen Genehmigungspraxis könnten auch im bestehenden Ordnungsrahmen Elemente des Wettbewerbs und ein Beitrag zu einem wirtschaftlicheren Angebot gefördert werden.

129. Auch bei der Genehmigung von Beförderungsentgelten sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Angemessenheit der beantragten Tarife hinsichtlich ihres Einklangs mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse und dem Gemeinwohl zu sichern. Wenn beantragte Tariferhöhungen — unter Beachtung der gesetzlichen Voraussetzungen — versagt werden, könnte dadurch die Entscheidung des Unternehmers beeinflußt werden, nach Ablauf der Geltungsdauer seiner Genehmigung eine Wiedererteilung zu beantragen. Dies wäre die Konsequenz seiner Auffassung, die ihm genehmigten (niedrigeren) Tarife seien mit seiner wirtschaftlichen Lage nicht vereinbar. In einem solchen Falle hätte die Genehmigungsbe-

hörde ebenfalls die Möglichkeit, nach einem preiswerteren Anbieter Ausschau zu halten.

130. Alle im Bundesgebiet bestehenden Kooperationen sind bisher ohne Einsatz der Zwangsmittel des PBefG zustande gekommen. Dies gilt auch für die rd. 340 Kooperationen, an denen Bundesunternehmen (Schiene und Straße) mittlerweile beteiligt sind. Einer Einschränkung des Grundsatzes der Freiwilligkeit bedarf es daher nicht. Allerdings wird in Fällen hartnäkkigen Weigerns einzelner Unternehmer, sich an einer Kooperation zu beteiligen, die Bereitschaft der Genehmigungsbehörde vorausgesetzt, von der Möglichkeit des § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG Gebrauch zu machen. Macht ein betroffener Unternehmer die Unzumutbarkeit der Beteiligung an einer Kooperation geltend, so ist dies bei einer späteren beantragten Wiedererteilung einer Genehmigung ein Umstand, der „angemessen" berücksichtigt werden kann.

131. Das PBefG enthält an verschiedenen Stellen (§§ 20a, 24, 39) wirtschaftliche Zumutbarkeitsklauseln, die in Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse und dem Gemeinwohl stehen. Der Nachweis der unternehmensindividuellen Zumutbarkeit ist durch die Genehmigungsbehörden zu führen. Die damit verbundenen Probleme sind jedoch derart vielschichtig, daß ein objektiv nachprüfbarer Nachweis nur selten möglich ist und daher die Zumutbarkeitsklauseln entwertet werden.

Stand/Weiteres Vorgehen:

132. Durch ein Forschungsprojekt im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „ÖPNV in der Fläche" sollen die kritischen Punkte im Zumutbarkeitsnachweis erfaßt, analysiert und bewertet werden, um den Genehmigungsbehörden den erforderlichen Nachweis zu erleichtern.

4.3.2 Umgestaltung des Ausgleichs nach § 45a Personenbeförderungsgesetz und die Erstattung nach § 62 Schwerbehindertengesetz

133. Die Umwandlung der Geschäftsbereiche Bahnbus in die gesellschaftsrechtliche Form der GmbH hat zur Folge, daß die Beförderungsentgelte und -bedingungen nicht mehr vom Bundesminister für Verkehr, sondern von den Ländern zu genehmigen sind. Damit erhalten die Länder maßgeblichen Einfluß auf die Höhe der Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung nach § 45a PBefG, die für Bundesunternehmen weiterhin vom Bund zu leisten sind. Die Bundesleistungen nach § 45a PBefG betrugen in 1988 366 Mio. DM. Über die Ausgleichszahlungen hat der Bund die Kostenfolgen aus den Sachentscheidungen der Länder über die Beförderungsentgelte und -bedingungen zu tragen, auf die er künftig keinen Einfluß hat. Deshalb ist eine Neuregelung notwendig.

134. Die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG sollten künftig für alle Unternehmen von den Ländern getragen werden. Aufgaben und Ausgabenverantwortung müssen in einer Hand liegen. Dadurch können in einer Region einheitliche Kostensätze zugrunde gelegt werden. Gleichzeitig werden damit Kooperationshemmnisse zwischen Bundesunternehmen und anderen Unternehmen beseitigt.

135. Auf der Grundlage der §§ 62, 65 Schwerbehindertengesetz (SchwbG) erstattet der Bund für die Bundesunternehmen auch die durch die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im ÖPNV entstehenden Fahrgeldausfälle. Für 1988 ergab sich eine Abgeltungszahlung an die Bundesbusbetriebe von insgesamt rd. 92 Mio. DM.

136. In Anlehnung an die Lösung beim Ausgleich nach § 45a PBefG sollte auch die Verpflichtung zur Zahlung nach §§ 62, 65 Abs. 1 Nr. 1 SchwbG an die Bundesbusunternehmen auf die Länder übertragen werden.

Stand/Weiteres Vorgehen:

137. Die Bundesregierung wird die Umgestaltung weiterverfolgen.

4.3.3 Schülerverkehr

138. Der Schülerverkehr ist häufig die Grundlage für eine wirtschaftliche Durchführung des ÖPNV in der Fläche. Bei der Einrichtung freigestellter Schülerverkehre sollte ein strengerer Maßstab angelegt werden, um eine weitere Ausdünnung des Fahrgastpotentials für den allgemeinen Linienverkehr zu verhindern. Dies kann auch durch eine Einschränkung des Freistellungstatbestandes erreicht werden.

139. Wo möglich, ist der freigestellte Schülerverkehr in allgemeine oder Sonderlinienverkehre zu integrieren. Dies kann ohne Gesetzesänderung im Zusammenwirken zwischen dem Schulträger, der in der Regel Besteller von Leistungen im freigestellten Schülerverkehr ist, und der Genehmigungsbehörde der Länder erfolgen. Eine Mitwirkung des Bundes oder eine Gesetzesänderung hält die Bundesregierung für nicht erforderlich. Dort, wo in Ausnahmefällen eine Einbeziehung des freigestellten Schülerverkehrs in den Linienverkehr nicht angebracht erscheint, sollte der Schüler-Sonderlinienverkehr oder der freigestellte Schülerverkehr auch für andere Fahrgäste geöffnet werden.

Stand/Weiteres Vorgehen:

140. Falls wider Erwarten mit der Integration des Schülerverkehrs keine Fortschritte erzielt werden sollten, wird die Bundesregierung prüfen, ob eine Änderung der Freistellungs-Verordnung erforderlich ist.

Um den Schülerverkehr auch für andere Fahrgäste öffnen zu können, ist eine entsprechende Änderung der PBefG im Rahmen der Beratungen des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes aus der Mitte des Deutschen Bundestages beantragt worden.

4.3.4 Neue Bedienungsformen

141. Nach § 59a PBefG können auch neue Bedienungsformen genehmigt werden. Da nicht alle Vorschriften des PBefG auf solche neuen Bedienungsformen passen, müssen die Genehmigungsbehörden die Möglichkeit erhalten, in der praktischen Erprobungsphase befristete Ausnahmegenehmigungen von zwingenden PBefG-Vorschriften zu erteilen (Experimentierklausel). Dies bedingt eine Erweiterung des § 59a PBefG.

Stand/Weiteres Vorgehen:

142. Die Bundesregierung hat mit dem Entwurf eines Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes eine entsprechende Änderung des PBefG vorgeschlagen. Danach kann die Genehmigungsbehörde, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen, zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften des PBefG für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen.

4.4 Investitionsförderung

Neben der Möglichkeit der DB, aus den allgemeinen Investitionszuschüssen des Bundes auch Nahverkehrsmaßnahmen zu finanzieren, erfolgt die Investitionsfinanzierung im ÖPNV durch:

4.4.1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

143. Im Rahmen des GVFG wird auch weiterhin die Fläche im wesentlichen durch den Bau von Omnibusbetriebshöfen und zentralen Omnibusbahnhöfen gefördert. Im ÖPNV-Programm 1989—1993 sind für diese Regionen insgesamt 462 Vorhaben der obengenannten Art mit zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von rd. 1 Mrd. DM vorgesehen.

144. Darüber hinaus wurde durch das Gesetz zur Änderung des GVFG vom 18. Dezember 1987 die Flexibilität bei dem Einsatz der Mittel erhöht und eine zielgerichtete Förderung der Fläche durch die Einbeziehung von Linienomnibussen in die Förderung bewirkt.

145. Durch die Förderung sowohl der Erst- wie auch der Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen wird in Ergänzung zur Förderung ortsfester Anlagen und in Zusammenhang mit organisatorischen Maßnahmen das ÖPNV-Angebot in der Fläche verbessert. Dabei sollen Zusatzausrüstungen für Behinderte besonders berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die Anschaffung von Niederflurbussen, die nicht nur behindertengerecht sind, sondern die Attraktivität des Angebots für alle Kunden verbessern.

Stand:

146. Die Länder haben inzwischen die notwendigen Richtlinien zur Fahrzeugförderung erlassen. Darin wird das Ziel, bei der Fahrzeugförderung eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse außerhalb der Verdichtungsräume besonders zu berücksichtigen, herausgestellt. Wichtig ist, daß die teilweise bisher schon bestehende Fahrzeugförderung der Länder auch weiterhin in vollem Umfang erhalten bleibt.

Weiteres Vorgehen:

147. Die Förderung der Fläche mit GVFG-Mitteln wird auch weiterhin in größtmöglichem Umfang durchgeführt. Dabei wird der Bund den vom GVFG vorgegebenen Mittelrahmen für die Fahrzeugförderung in den Ländern in Höhe von 100 Mio. DM bereitstellen. Für die Förderung von Fahrzeugen der Bundesunternehmen hat er einen Betrag von 20 Mio. DM jährlich in das ÖPNV-Programm für die Jahre 1989 bis 1993 eingestellt.

4.4.2 Strukturhilfegesetz

148. Mit dem am 1. Januar 1989 in Kraft getretenen Strukturhilfegesetz gewährt der Bund einer Reihe von Ländern für den Zeitraum von zehn Jahren Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in Höhe von 2,45 Mrd. DM/Jahr. Mit den Finanzhilfen können auch investive Maßnahmen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, einschließlich der für den Betrieb notwendigen Fahrzeuge, gefördert werden, wie:

- Verkehrseinrichtungen oder Fahrzeuge der Ländereisenbahnen im Nahverkehr,
- Eisenbahnstrecken, einschließlich zugehöriger Fahrzeuge, die ein Land oder eine Gemeinde von der DB übernommen hat,
- Elektrifizierung von Strecken der Ländereisenbahnen,
- Maßnahmen, die aus finanziellen Gründen nicht nach dem GVFG gefördert werden können.

Stand/Weiteres Vorgehen:

149. Es ist Sache der Länder, von diesen Förderungsmöglichkeiten zugunsten des ÖPNV in der Fläche Gebrauch zu machen.

4.5 Forschung

150. Von den GVFG-Mitteln kann der Bundesverkehrsminister einen Anteil von 0,25 % für Forschungszwecke in Anspruch nehmen. Nach dem Änderungsgesetz zum GVFG vom 19. Dezember 1987 stehen dafür jährlich 6,5 Mio. DM zur Verfügung. Das Forschungsprogramm zur Verbesserung der Verkehrs-

verhältnisse der Gemeinden umfaßt alle Gebiete des Verkehrs im städtischen und regionalen Bereich. Schwerpunkte der Untersuchungen sind:

- Attraktivität und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV
- Demonstrationsvorhaben Busverkehrssystem Lübeck
- Organisation des Nahverkehrs und Nutzerverhalten
- Verkehrsberuhigung und ruhender Verkehr

4.5.1 Forschungsschwerpunkt „ÖPNV in der Fläche"

151. Der ÖPNV in der Fläche war schon in der Vergangenheit Gegenstand zahlreicher Forschungsvorhaben. Gleichwohl ergibt sich noch eine Vielzahl von Fragen, die weitere Forschung erfordern. Dazu ist innerhalb des „Forschungsprogramms zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden" ein Forschungsschwerpunkt „ÖPNV in der Fläche" gebildet worden. Dabei geht es darum, die vorhandenen Erkenntnisse weiterzuentwickeln, um den Anwendern „vor Ort" praxisnahe Anleitungen an die Hand zu geben. So sind z. B. die planerischen, technischen und organisatorischen Instrumente im ÖPNV auf die Strukturen ländlicher Räume hin weiterzuentwickeln. Einen Beitrag zur Akzeptanz des ÖPNV kann auch der gezielte Einsatz der Instrumente des Marketings leisten. Hier fehlen noch praktikable Ansätze.

152. Im Rahmen des Forschungsschwerpunkts sind auch Entwicklungen im Ausland auf deren Übertragbarkeit auf hiesige Verhältnisse hin zu untersuchen. Auch sind Entscheidungshilfen für die politischen Ebenen hinsichtlich der Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens und Finanzierungssystems zu liefern.

Stand/Weiteres Vorgehen:

153. Im Rahmen des Forschungsprogramms zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden werden in den nächsten vier Jahren für den ÖPNV in der Fläche jährlich rd. 1,5 Mio. DM bereitgestellt.

4.5.2 Modellvorhaben

154. Neben dem Forschungsschwerpunkt „ÖPNV in der Fläche" fördert der Bund in den folgenden unterschiedlich strukturierten Räumen ÖPNV-Modellvorhaben mit dem Ziel, Erkenntnisse über geeignete Organisationsformen für den ÖPNV in der Fläche zu erlangen:

Kreis Hohenlohe
(inzwischen abgeschlossen)

Kreis Lippe

Kreis Tübingen

Saarland

Kreis Wunsiedel im Zonenrandgebiet

Bei allen ÖPNV-Modellvorhaben ist die DB mit ihrem Schienen- bzw. Straßenverkehr eingebunden.

155. Die ÖPNV-Modelle haben folgende Vorgaben:

- der Nahverkehr der DB (Bahnbus und Schienenpersonennahverkehr) ist in regionale Verkehrskooperationen zu integrieren;
- die regionale/kommunale Mitverantwortung im ÖPNV ist zu verankern;
- der Modellversuch ist zeitlich befristet;
- das ÖPNV-Angebot muß so gestaltet sein, daß nach Abschluß des Versuchs der Kreis bzw. das Land in der Lage ist, das Modell in den Dauerbetrieb zu überführen.

156. Ziel der Modellvorhaben ist es, übertragbare Erkenntnisse für die bessere Ausgestaltung des ÖPNV „vor Ort" zu erlangen. Hierzu sind die Bereiche Organisation, Liniennetz, Tarifsystem, Bedienungsstandard, Berechnung von Ertrag und Aufwand sowie Finanzierung zu gestalten. Diese Aufgaben werden im Wege des Prinzips der gemeinsamen Planung zusammen mit ÖPNV-Nutzern, den kommunalpolitisch Verantwortlichen und Verkehrsunternehmen gelöst.

Eine Übersicht über den Stand der Modellvorhaben enthält Anlage 3.

Stand/Weiteres Vorgehen:

157. Das Modellvorhaben Kreis Hohenlohe konnte in den Regelbetrieb überführt werden und gilt als Beispiel für die Organisation des ÖPNV im Rahmen eines „2-Ebenen-Modells".

Die übrigen Modellvorhaben laufen noch bis 1990, 1991 bzw. 1992. Dafür stellt der Bund insgesamt 18 Mio. DM bereit, mit denen 50 % der modellbedingten Kosten ausgeglichen werden. Die übrige Finanzierung wird durch die beteiligten Länder und Kreise aufgebracht. Eine enge Verknüpfung zwischen den Forschungsvorhaben im Forschungsschwerpunkt „ÖPNV in der Fläche" und den ÖPNV-Modellvorhaben ist gesichert.

5. Zusammenfassung und Ausblick

158. Der öffentliche Personennahverkehr in der Fläche befindet sich im Umbruch. Die Entwicklung bewegt sich in Richtung auf mehr Spielraum für die notwendige örtliche und regionale Gestaltung. Entsprechend vielfältig sind die jeweiligen Organisationsfragen und einzelnen Bedingungen des ÖPNV. Im Interesse bürgernaher Lösungen ist es wichtig, daß die Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden diese Entwicklung fördern und unterstützen. Mit dem vorliegenden Bericht zeigt der Bund die Maßnahmen innerhalb seines Verantwortungsbereiches auf.

Die Ziele sind definiert: Sicherung eines ausreichenden ÖPNV-Angebotes; Planung und Organisation des ÖPNV-Angebotes vor Ort; Trennung des gemeinwirtschaftlichen vom eigenwirtschaftlichen Bereich; Verbesserung der Wirksamkeit öffentlicher Mittel.

159. Die Aufgabenzuständigkeit des Bundes im ÖPNV ist auf den Bereich der Bundeseisenbahnen begrenzt. Hieraus erwächst ein natürliches Spannungsfeld zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hinsichtlich der damit verbundenen Probleme in der Abgrenzung der Finanzverantwortung. Die Bundesregierung ist bemüht, dieses Problem durch eine Vielzahl abgestimmter Maßnahmen zu lösen. Dies geschieht über abgestimmte Einzelmaßnahmen und die im Kabinettbeschluß der Bundesregierung zum Bundesbahnbericht beschlossene und am 12. Juli 1989 eingesetzte Regierungskommission.

160. Wichtige Einzelmaßnahmen konnte die Bundesregierung einleiten bzw. abschließen. Der Bericht macht deutlich, daß die Organisation des ÖPNV in der Fläche sich derzeit auf die oben genannten Ziele zubewegt. Dies dokumentiert sich in vielen einzelnen Bausteinen, so z. B.

— Neuorganisation der Bahnbusdienste,

— Umsetzung der Rahmenvereinbarungen der DB mit den Ländern,

— Formen unterschiedlicher Organisation und Finanzierung des ÖPNV durch die Länder,

— Durchführung von Modellvorhaben,

— Entwicklung und Erprobung neuer Bedienungsformen,

— Bildung und Weiterentwicklung von Kooperationen,

— Integration des Schülerverkehrs.

Der Bericht zeigt neben weiteren Maßnahmen außerdem die Möglichkeiten des geltenden Ordnungsrahmens auf, Verbesserungen zu erreichen. Diese Möglichkeiten sollten voll ausgeschöpft werden. Die Übertragung von Befugnissen der Genehmigungsbehörde auf die Kreise ist ein Beispiel hierfür.

In einem bedeutenden Entwicklungsprozeß befindet sich derzeit die Deutsche Bundesbahn. Mit dem Kabinettbeschluß vom 1. Februar 1989 und der Einsetzung einer Regierungskommission Bundesbahn hat die Bundesregierung dem Rechnung getragen. So hat sie sich z. B. für ein effizienteres Ausgleichssystem für gemeinwirtschaftliche Lasten im Nahverkehr der DB ausgesprochen und den Ausbau einer Resultatsverantwortung im Schienenpersonennahverkehr der DB beschlossen.

Die Maßnahmen machen deutlich, daß für den ÖPNV in der Fläche „Maßanzüge" gesucht werden, die den Bedürfnissen der Bürger gerecht werden.

161. Die Bundesländer sollten alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation des ÖPNV in der Fläche ausschöpfen. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auf die erheblichen zusätzlichen Finanzmittel hin, die einer Reihe von Ländern im Rahmen des Strukturhilfegesetzes und des Kfz-Steuermehrertrages für Diesel-Pkw (jährlich 600 Mio. DM) ab 1989 zufließen.

162. Wenn der Entwicklungsprozeß im ÖPNV zu sichtbaren Ergebnissen und zu einer Konsolidierung geführt hat, wird erkennbar sein, wie unterschiedlich die Anforderungen an den ÖPNV im Einzelfall vor Ort sind und ob wesentliche Änderungen des ordnungsrechtlichen Rahmens — entsprechend den Bedürfnissen „vor Ort" —, erforderlich sind.

Dabei sind rechtliche, finanzielle und organisatorische Grundsatzfragen untrennbar miteinander verbunden. Die Bundesregierung ist allen sachgerechten Vorschlägen gegenüber aufgeschlossen, sofern sich im Verlauf der weiteren Entwicklung bzw. der Diskussion mit allen im ÖPNV in der Fläche Beteiligten und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Regierungskommission Bundesbahn die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuordnung ergeben sollte.

Anlage 1

Einsatz des Taxi im ÖPNV (Anruf-Sammeltaxen)

Das System der Anruf-Sammeltaxen stützt sich auf eine vorhandene Infrastruktur, nämlich das jeweils örtliche Taxen- und Mietwagengewerbe mit seinen Fahrzeugen.

Das Bedienungssystem erlaubt eine sehr flexible Einsatzweise bei differenzierten Aufgabenstellungen:

- angebotsverdichtend, wenn Fahrplanlöcher definierter Größen im Bus- und Bahnangebot geschlossen werden sollen;
- angebotsergänzend, dort und dann, wo und wenn bisher keine öffentlichen Verkehrsbedienungen bestanden haben (Tangentialbeziehungen, Abend- und Wochenendverkehr);
- angebotsersetzend, wenn vorhandene, aber nur noch schwach besetzte Bus- und Bahnangebote eingestellt oder teleskopartig zeitweise zurückgenommen werden müssen.

Die Anruf-Sammeltaxen verkehren nach telefonischer Voranmeldung von Haltestellen bzw. Haltezonen zu festgelegten Zeiten.

Der Taxen- bzw. Mietwagenunternehmer erhält nur die Fahrtkosten erstattet, die tatsächlich angefallen sind. Anfahrtkosten werden in einigen Anruf-Sammeltaxenprojekten vergütet, in anderen hingegen nicht. Vorhaltekosten für Fahrten, die wegen fehlender Nachfrage entfallen sind, werden einheitlich nicht erstattet.

Wesentliches Merkmal des Anruf-Sammeltaxenmodells ist, daß ein besonders günstiges Kostenverhältnis entsteht, wenn keine oder eine sehr geringe Nachfrage vorliegt. Daher können Anruf-Sammeltaxen ein öffentliches Verkehrsangebot aufrechterhalten, wenn andere Bedienungsformen völlig unwirtschaftlich geworden sind. Als Fahrzeuge werden normale Taxen bzw. Mietwagen eingesetzt, die besonders gekennzeichnet sind.

Anruf-Sammeltaxen sind sowohl für eine flächenhafte wie auch stärker linienbezogene Erschließung geeignet.

Eine Sonderform der Anruf-Sammeltaxen sind Veranstaltung-Sammeltaxen, die nicht nach Fahrplan, sondern zu bestimmten Veranstaltungen verkehren.

Beispiele für Anwendungsfälle von Anruf-Sammeltaxen bzw. Veranstaltungs-Sammeltaxen finden sich in

Kaufungen, Berlin, Hamburg, München, Hürth, Vellmar, Hameln, Fulda, Baunatal, Siegburg, St. Augustin, Tübingen, Ahnatal, Velbert-Langenberg, Neuwied, Velbert-Neviges, Habichtswald, Minden, Celle, Solingen, Fuldabrück, Nieste, Bielefeld, Hürth, Aachen, Speyer, Staufenberg, Rems-Murr-Kreis, Aschaffenburg, Herzogenaurach, Linz, Homberg (Efze), Selfkant (Gang.), Sarstedt, Fuldatal, Eichenzell, Nienburg, Münster, Passau.

Anlage 2

Kooperationsformen im ÖPNV

Um in Verkehrsgebieten mit mehreren Anbietern zu abgestimmten Verkehrsangeboten zu gelangen, wurde in § 8 PBefG ein Kooperationsgebot auf freiwilliger Grundlage verankert. Der Anstoß zur Kooperation kann sowohl von den Unternehmen als auch von den Gebietskörperschaften ausgehen. Dies bedingt bestimmte Organisationsformen, die, je nach konkreter Ausgestaltung, eine mehr oder weniger starke Mitwirkung der öffentlichen Hand vorsehen.

Folgende Kooperationen können derzeit im ÖPNV unterschieden werden:

- partielle betriebliche, tarifliche und verkehrliche Zusammenarbeit (Abstimmung einzelner Linien, Übergangstarife, gemeinsame Verkaufsstellen)
- Tarifgemeinschaften (Benutzung verschiedener Linien mit einem Fahrschein)
- Verkehrsgemeinschaft (gemeinschaftlicher Tarif, abgestimmte Leistungen)
  - ohne direkte bzw. indirekte Beteiligung der Gebietskörperschaften
  - mit direkter bzw. indirekter Beteiligung der Gebietskörperschaften
- Verkehrsverbund (sämtliche Leistungen im Verkehrsraum sind integriert, meist auch mit Beteiligung der DB-Schiene)

Während in den Verkehrsballungsräumen der Verkehrsverbund die höchste Form der Kooperation darstellt, ist in der Fläche die Verkehrsgemeinschaft die intensivste Form der Zusammenarbeit. Die Einbindung der Gebietskörperschaften in diese Kooperationen erfolgt in den Verkehrsverbünden über gesonderte Zweckverbände bzw. die öffentlichen Verkehrsunternehmen. In der Fläche hat sich für die Einbindung der Gebietskörperschaften in Verkehrskooperationen insbesondere das 3-Ebenen-Modell mit seiner klar definierten Aufgabenteilung bewährt. Während beim 2-Ebenen-Modell die Verkehrsgemeinschaft als kommunaler Eigenbetrieb geführt wird und die Verkehrsunternehmen als 2. Ebene Fahrleistungen zu erbringen haben, ist beim 3-Ebenen-Modell die Verkehrsgemeinschaft eine privatrechtliche Gesellschaft als Zusammenschluß des Verkehrsunternehmen. Die kommunale Körperschaft (z. B. Zweckverband) bildet hiervon getrennt eine eigene Ebene. Hierdurch wird eine Trennung zwischen der politischen und der unternehmerischen Ebene erzielt. Mit dem 2- und 3-Ebenen-Modell stehen den Verkehrsunternehmen sowie den kommunalen Körperschaften Organisationsmodelle zur Verfügung, die den jeweiligen „ÖPNV-Maßanzug" vor Ort fördern.

Ausgewählte Kooperationen im ÖPNV in der Fläche

Nr.	Name	Betriebsaufnahme	Zweckverband	Koordinierende bzw. beteiligte öffentliche Hände	Beteiligte Unternehmen	Gesellschaftsrechtliche Lösung	Zuschußträger
1	Großraumverkehr, Hannover (VGH)	1970	ja	Bund, Zweckverband	DB-Schiene, Bundesbus, 1 kommunales Unternehmen, 1 NE-Eisenbahn, 1 privates Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Bund, Zweckverband
2	Verkehrsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (VBN)	1988	nein	Land, Stadt, Kreise und Gemeinden	DB-Schiene, Bundesbus, 7 kommunale Unternehmen, 12 private Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Bund, Land, Kreise und Gemeinden
3	Aachener Verkehrsverbund	1978	nein	Stadt, Kreise	Bundesbus, 2 kommunale Unternehmen, 1 NE-Eisenbahn	BGB-Gesellschaft	Stadt, Kreise

Nr.	Name	Betriebs-aufnahme	Zweck-verband	Koordinierende bzw. beteiligte öffentliche Hände	Beteiligte Unter-nehmen	Gesell-schafts-rechtliche Lösung	Zuschuß-träger
4	Augsburger Verkehrsverbund	1985	nein	Stadt, Kreise	DB-Schiene (assoziiert) Bundesbus 1 kommunales Unternehmen, privates Unternehmen	GmbH	Stadt, Kreis
5	Regensburger Verkehrsverbund	1984	(Arbeitsgemeinschaft)	Stadt, Kreis	Kreis, Bundesbus, privates Unternehmen	GmbH	Stadt, Kreis
6	Verkehrsgemeinschaft Kassel	1982	ja	Stadt, Kreis, Gemeinden	DB-Schiene (assoziiert), Bundesbus, 2 kommunale Unternehmen, 2 private Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Stadt, Gemeinden
7	Verkehrsgemeinschaft Münsterland	1983	nein	Stadt, Kreise	DB-Schiene (assoziiert), Bundesbus, 2 kommunale Unternehmen, 2 private Unternehmen	DGB-Gesellschaft	Stadt, Kreise
8	Verkehrsgemeinschaft Freiburg	1985	nein	Stadt, Kreise	DB-Schiene (assoziiert), 10 private Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Stadt, Kreise
9	Ulm/Neu-Ulm	1976	nein	Städte	Bundesbus, kommunales Unternehmen, 5 private Verkehrsunternehmen	BGB-Gesellschaft	Städte
10	Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis	1979	nein	Kreis	Bundesbus, 1 NE-Eisenbahn, 16 private Unternehmen	Eigenbetrieb	Kreis
11	Nahverkehrsmodell Wunsiedel	1986	nein	Kreis, Bund (solange Erprobung)	DB-Schiene (assoziiert), Bundesbus, private Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Bund (während Modellphase), Land, Kreis
12	Nahverkehrsmodell Saarland	1986	nein	Land, Bund (solange Erprobung)	DB-Schiene, Bundesbus, 4 kommunale Unternehmen, 1 NE-Eisenbahn/Kreis, 11 private Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Bund (während Modellphase), Land
13	Nahverkehrsmodell Tübingen	1986	nein	Kreis, Bund (solange Erprobung)	Bundesbus	—	Bund (während Modellphase), Kreis
14	Nahverkehrsmodell Lippe	1987	nein	Kreis, Bund, Land (solange Erprobung)	DB-Schiene (assoziiert), Bundesbus, 1 kommunales Unternehmen, 7 private Unternehmen	BGB-Gesellschaft	Bund (während Modellphase), Land, Kreis

Nr.	Name	Betriebs-aufnahme	Zweck-verband	Koordinierende bzw. beteiligte öffentliche Hände	Beteiligte Unter-nehmen	Gesell-schafts-rechtliche Lösung	Zuschuß-träger
15	ÖPNV-Modell Schleswig-Kappeln	1983	nein	Kreis	Bundesbus, 1 kommunales Unternehmen	—	Kreis
16	Verkehrsgemeinschaft Würzburg	1987	nein	Stadt, Kreis	DB-Schiene, Bundesbus, 1 kommunales Unternehmen, privates Unternehmen	GmbH	Stadt, Kreis
17	Nahverkehrsverband Dormstadt, Dieburg	1985	ja	Zweckverband	1 kommunales Unternehmen, Bundesbus, 14 private Unternehmen	BGB-Gesell-schaft	Kreis
18	Kooperation Wiesbaden/Rheingau Taunus	1986	nein	Stadt, Kreis	Bundesbus, 1 kommunales Unternehmen, 3 private Unternehmen	BGB-Gesell-schaft	Stadt, Kreis
19	ÖPNV Gifhorn	1984	nein	Kreis	Bundesbus, 3 kommunale Unternehmen, 1 NE-Eisenbahn, 1 privates Unternehmen	BGB-Gesell-schaft	Kreis
20	Verkehrsgemeinschaft Aalen	1985	nein	Kreis	DB-Schiene (assoziiert), Bundesbus, 3 private Unternehmen	GmbH	Kreis
21	Verkehrsgemeinschaft Schwäbisch-Gmünd	1989	nein	Kreis	Bundesbus, 12 private Unternehmen	GmbH	Kreis

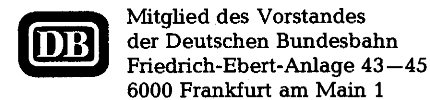
Anlage 3

ÖPNV-Modellvorhaben des Bundes

	Modellvorhaben				
	Hohenlohe	Wunsiedel	Tübingen	Lippe	Saarland
Laufzeit	1979 bis 1983	1986 bis 1990	1986 bis 1990	1988 bis 1992	1987 bis 1991
Raumtyp	ländlich strukturschwacher Raum	ländlich strukturschwacher Raum im Zonenrandgebiet	ländlicher Raum und Verdichtungsraum in Teilen	ländlicher Raum am Rande eines solitären Verdichtungsgebietes (Bielefeld)	mittlerer Verdichtungsraum mit ländlichen Randzonen
Verkehrsgemeinschaft	Kreis organisiert	Verkehrsgemeinschaft Wunsiedel (VGW)	Kreis organisiert	Verkehrsgemeinschaft Lippe (VGL)	Verkehrsgemeinschaft Saarland (VGS)
Finanzierung	Bund 3,5 Mio. DM Land 4,1 Mio. DM Kreis 1,0 Mio. DM Summe 8,6 Mio. DM (Ist)	Bund und Kreis übernehmen je 50 % von bis zu 3 Mio. DM der modellbedingten Aufwandsdeckungsfehlbeträgen	Bund und Kreis übernehmen je 50 % von bis zu 4,2 Mio. DM der modellbedingten Aufwandsdeckungsfehlbeträgen	Bund (50 %) und Land (40 %) übernehmen 90 % des vom Kreis übernommenen Aufwandsdeckungsfehlbetrages der VGL bis 11,2 Mio. DM	Bund und Land tragen je 50 % der Verlustabdeckung der VGS bis 3 Mio. DM/Jahr
Stand	Das Modellvorhaben ist abgeschlossen. Der Nahverkehr im Hohenlohekreis wird seit Beendigung des Modellversuches auch weiterhin als kreiseigene Einrichtung betrieben	Durch weitgehende Integration der freigestellten Schülerverkehre konnte das Liniennetz wesentlich erweitert werden. Auch mit bedarfsgesteuerten Angeboten wurden gute Erfahrungen gesammelt. Derzeit Konsolidierungsphase, um den Dauerbetrieb des Modells vorzubereiten.	Verkehrsrechtliche Verbesserungen konnten weitgehend eingeführt werden, insbesondere auch Anmeldelinientaxen. Tarifliche Integration mit Stadtverkehr Tübingen wird derzeit ausgeweitet. Positive Entwicklung auch bei der Integration des Schienenverkehrs im Modellraum.	Bisher vorrangig Schaffung einheitlicher Tarife und Abstimmung mit DB-Schiene, gleichzeitig Einsatz unkonventioneller Bedienungsformen, zukünftiger Schwerpunkt ist die Überarbeitung des Liniennetzes und konsequente Einbindung der DB-Schiene in den Nahverkehr.	Bisher vorrangig Schaffung einheitlicher Tarife und Abstimmung unter gemeinsamem Dach der VGS. Noch zu erarbeiten: Fortentwicklung des Tarifsystems; Grundnetz des ÖPNV, das sinnvolle Aufgabenteilung von Bus und Schiene vorsieht.

Anlage 4

HEMJÖ KLEIN



Herrn
Dr. Hans Tiedeken
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
Deutscher Landkreistag
Adenauerallee 136

5300 Bonn 1

14. April 1989

Sehr geehrter Herr Dr. Tiedeken,

unter Bezug auf die verschiedentlich geführten Gespräche und die gemeinsam erörterten Ziele einer Verbesserung des ÖPNV möchte ich Ihnen noch einmal bestätigen, daß die Deutsche Bundesbahn nachhaltig bereit und interessiert ist, einen direkten und wirksamen Beitrag zur Verbesserung des ÖPNV vor Ort zu leisten.

Wir sehen in der Regionalisierung der Busdienste einen wesentlichen Beitrag und glauben, daß durch verbesserte Koopertion vor Ort Optimierungen möglich sind.

Um unsere Absicht zu verdeutlichen, haben wir für den Bereich der Busbedienung folgende Vorgehensweise entschieden, die ich Sie direkt wissen lassen möchte:

1. Die DB ist bereit, auf die Wahrnehmung des Ausgestaltungsvorranges im Schienenersatzverkehr weitgehend zu verzichten.
2. Die DB ist bereit, Linienkonzessionen der GBB-GmbH auf Verkehrsunternehmen zu übertragen, die langjährig in bewährter Weise als Auftragsunternehmer bzw. Betriebsführer diese Linien bisher bedient haben. Diese Regelung muß vor Ort zu einem besseren ÖPNV führen.
3. Die DB ist bereit, Linienkonzessionen der GBB-GmbH bei Zuschüssen Dritter und in begründeten anderen Fällen an geeignete Verkehrsunternehmen zu übertragen, wenn diese Lösungen zu wesentlich besseren Ergebnissen vor Ort führen.
4. Einzelfragen, die sich hieraus ergeben, werden im Rahmen bestehender oder örtlicher Arbeitsgremien geregelt. Dies sind insbesondere
   - im Verhältnis zu den Ländern und den mitwirkenden kommunalen Gebietskörperschaften der „Arbeitsausschuß", der in den Rahmenvereinbarungen vorgesehen ist,
   - im Verhältnis zum privaten Omnibusgewerbe der in der Vereinbarung DB/BDO vorgesehene paritätisch besetzte gemeinsame Ausschuß,
   - örtliche Nahverkehrsgremien im Sinne der gemeinsamen Zielsetzung DB/BDO.
5. Der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im ÖPNV zwischen der DB und dem privaten Omnibusgewerbe vom 8. Oktober 1987 kommt bei der Realisierung der neuen Strategie besondere Bedeutung zu. Durch entsprechende Neuformulierung wird sichergestellt, daß keine kartellrechtlich bedenklichen Bindungswirkungen eintreten. Damit wird den berechtigten Interessen der Gebietskörperschaften voll entsprochen.

Ich würde mich sehr freuen, sehr geehrter Herr Dr. Tiedeken, wenn Sie darin unser ernsthaftes Bemühen bestätigt sehen und mit uns die Meinung teilen, daß wir durch diese Vorgehensweise eigeninitiativ einen ganz wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des ÖPNV vor Ort leisten.

Mit freundlichem Gruß

Ihr HEMJÖ KLEIN

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333